

香港天主教勞工事務委員會

電話:27725918

電郵: hkccla@hkccla.org.hk

網址: <http://www.hkccla.org.hk>

政策研究組 議事及立場文件

世界貿易組織會議—《服務業貿易總協定》的爭議及其對勞工的影響

世界貿易組織(下稱世貿)即將於今年 12 月在香港舉行第六屆部長級會議，就農業、服務業、知識產權等範疇進行貿易談判。香港是以服務業為主的經濟體系，因此世貿會議中《服務貿易總協定》(下稱《總協定》)的貿易自由化談判與香港關係最為密切。然而，在傳媒及政府的渲染下，市民的焦點只落在世貿舉行期間民間團體示威及抗議活動上。我們指出，《總協定》乃世貿為跨國企業拓展商機而鋪路的貿易協議，其協約內容更直接及間接的逼使政府全面開放服務業市場及消除所有與世貿規條相抵觸之貿易及勞工政策。部份條文還隱藏了蠶食政府權力及剝削國際勞工權益的陷阱。其中《總協定》內對政府服務狹隘的定義，更賦予政府推行公共及社會福利服務私營化的機會。這不但導致服務質素下降、壟斷及剝削勞工權益事件，還大大改變公共服務以人為本的運作方式，違反了公共服務公平和合乎公義的社會資源分配原則及保障弱勢社羣價值。為此，我們要求政府公開交代《總協定》之談判內容及立即展開《總協定》之定期公眾諮詢，並慎重處理世貿的服務業貿易自由化的談判，避免把涉及生命安全和生活必需品等服務列作「自由貿易」範圍，以保障廣大市民的勞工及基本權益。

世界貿易組織(簡稱世貿)第六次部長級會議將於 2005 年 12 月 13 日至 18 日在香港召開。全球民間組織正密切監察有關會議。香港作為是次世貿會議的主席及東道主，角色舉足輕重。¹會議中各國除討論農業、知識產權、發展中國家需要等貿易議題外，還進行與本港民生及勞工權益息息相關的服務業貿易自由化談判。

然而，基於本港政府對是次會議的宣傳不足及世貿的非公開的談判過程，市民對世貿背景及是次會議的切身議題所知不多。更甚的是，在傳媒及政府的渲染下，市民關注的焦點只落在世貿舉行期間的示威及抗議活動上。為了讓大家了解世貿與我們日常生活及工作關係，本政策文件將簡介世界貿易組織的背景、宗旨、貿易原則及概況，以及剖析世貿會議中《服務業貿易總協定》的爭議及其對勞工的影響。

¹ 香港工商及科技局局長曾俊華將擔任是次會議的主席。

世界貿易組織是什麼？

世界貿易組織是 1995 年由世界各國成立的國際機構，目前有 148 個會員國(截至 2005 年 2 月)。其中發展中國家佔三分之二，而 50 個被聯合國界定為低度發展國家當中，有 32 個為世貿成員國。

世貿的前身是 1948 年誕生的關稅貿易總協定(GATT)(簡稱關貿)，它旨在設立一個最少規則的全球貿易和投資體系。關貿與世貿所不同的是前者所列的自由貿易範圍較世貿的範圍小。關貿沒有包括農產品、纖維產品、也不包括服務業。世貿範圍卻擴大至服務業、金融、電訊、旅遊、運輸、以至文化、護理、醫療、教育、郵政、社會保障、食水、污水處理等。此外，世貿以商業原則作為貿易的最高標準，因此它把一切貿易措施，如補貼、勞工保障、生態保護、公共利益視為貿易障礙。在追求貿易利益最大化同時，世貿還堅守以下三個重要的貿易原則，以擴大貿易的自由化。第一個是「最惠國待遇」，即當甲國向乙國提供低關稅或開放某些服務時，必須同時向所有國家提供，不能歧視任何國家。第二個是「國民待遇」，指外國企業在某地進行貿易或生產時必須得到與本地企業同等的貿易對待。第三個原則則是「一籃子承諾」，各國必須一籃子考慮所有世貿給予的協議。

簡言之，世貿成立的目的就是要進一步解除各地政府對貿易的管制，開放自由貿易市場，支持私營化及由企業領導全球市場發展，以塑造一個貿易與投資自由化的經濟模式。世貿期望透過這自由貿易及經濟發展模式為各地人民帶來富足生活。

世貿具體的職責是執行國際貿易協定及成員國簽署的協定，例如《關稅貿易總協定》、《服務貿易總協定》、有關貿易的知識產權協議及農業協議等、處理貿易糾紛及監察各成員國的貿易政策。任何成員國可投訴另一成員國的法例、政策或措施違反世貿規則，投訴會交由世貿旗下的專家小組處理。由於世貿協議凌駕於各國法律，旗下專家小組可以對任何違反世貿政策及規則的國家作出仲裁並懲處。現時世貿的日常工作主要由各國派駐世貿代表負責。每兩年舉行一次的部長級會議，為最高的權力機關，所有的協議都在當中簽署。但在具體運作上，世貿大部份決策都先由其總幹事、部份發達國家及跨國企業共同協定，其他大部份國家、工會及農民都沒有直接的發言權。

世界貿易組織推動下的「自由貿易」概況

在世貿的推動下，經濟貿易全球化正迅速擴展，以國界為限的貿易壁壘被逐步移除，加上發達的交通和資訊科技網絡，使跨國企業能「自由」的在各國進行貿易或地域性的投資發展，並促使商品、服務、科技及資訊在全世界自由流動。世貿驅動的全球市場開放政策亦造就跨國企業的投資生產發展，這不僅為各國引進科技，還創造了無限的就業機會，大大改善人們的生活投資。根據聯合國的資料，在過去半過世紀，世界經濟發展迅速，短短二十五年間，亞洲經濟年增長達 7%，拉丁美洲國家為 5%，各國的平均收入亦有所提升，

共十六億人的十五個國家極端貧窮公民比例亦減少一半之多。²

雖然經濟全球化使更多人享有比以往更高的生活水平，不過，世界上許多人仍然處於失業及極度貧困的狀態中。近 30 億世界人口仍須靠每天不足兩美元度日。在大約 30 億的世界勞動人口中，1.4 億的工人完全失業，四分之一到三分之一人未能充分就業。2000 年 6 月底，日內瓦的聯合國大會指出貧窮人口已由 5 年前的 10 億增加到 12 億。除亞洲外，所有第三世界國家貧窮率與收入不平等正在增加。擁有全球最富裕兩成人口和擁有全球最貧窮的兩成人口的國家的收入比例於 1997 年為 74 : 1，較 1960 年的 30 : 1 的貧富比例更為嚴重。³

似乎世貿未能兌現藉貿易造福人類的承諾，反之它正製造失業及拉闊全球的貧富差距。歸根究底乃世貿的倡議的貿易政策並不公平。以農業問題為例，世貿一面推崇自由貿易的價值，鼓勵發展中國家開放農業產品市場，但另一方面卻容許富有國家以支持農業科技發展為由，大量補貼國內的農業，及設立高關稅和進口限制，重重保護己國免受到發展中國家的競爭。舉例，2003 年，二萬五千名的美國棉花農民因得到政府 23 億美元補貼，68% 的棉花能以低於成本價出口。在政府的補貼下，歐盟牛奶生產商亦能以一半的成本價向外出售牛奶，使之成為 2003 年的全球最大出口商。由於貧窮國家沒能力像發達國家對農業作出大量補貼，提高農業的生產力，小農最終因受到國外產品低價格競爭而血本無歸，甚至失去生計。⁴

加上世貿「最惠國待遇」、「國民待遇」等原則，使發展中國家農業、小企業等無力抵抗跨國企業的入侵。小國香蕉進口問題就正揭示世貿政策對發展國之不公。世貿的「最惠國」條款規定，不同會員國的相同產品必須得到平等待遇。過去歐盟根據洛海協定，承諾對從非洲、加勒比海和太平洋地區舊殖民地小農進口的香蕉，給予關稅優惠待遇。美國政府認為，歐盟關稅優惠政策阻礙在中美洲的美國香蕉公司爭取利潤豐厚的歐洲市場。世貿裁定歐盟對非洲等國小農優惠待遇不公平，必須立即中止給予優惠政策或同時給予會員國同等優惠。加勒比海地區的一些小島國因為極依賴香蕉貿易的收入，裁決使他們失去價格的競爭力，並摧毀他們的香蕉產業。⁵

世界貿易組織會議在香港 - 《服務貿易總協定》談判

世貿第六次部長級會議將於 2005 年 12 月 13 日至 18 日在香港舉行。是次會議將跟進 2003 年墨西哥坎昆第五次部長級會議議程，討論如何發展全球貿易及回應影響發展中國家至深的農業問題，以讓他們分享貿易的成果。除此以外，是次會議還涉及農業、知識產權、

² 資料來源：聯合國秘書長千年報

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/ga/millennium/sg/report/ch2.htm>

³ 參考資料：International Labor Office(2005). "Global Employment Trends" Brief, February 2005.

聯合國秘書長千年報告 <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/ga/millennium/sg/report/ch2.htm>

⁴ 資料來源：樂施會(2005). 迎接世貿第六次部長級會議 - 香港能夠做甚麼?.

⁵ 資料來源：Wayne Ellwood 著；王柏鴻譯(2002). 全球化反思：粉碎假面經濟榮景. 台北市：書林出版有限公司.

服務業等範疇的貿易談判。由於香港是以服務業為主的經濟體系⁶，因此世貿會議中《服務貿易總協定》的貿易自由化談判與香港關係最為密切。

服務貿易指服務輸出和服務的輸入。服務輸出即是向世界其他地方出售服務，而服務輸入則是向世界其他地方購入服務。由於此等交易不涉及實物的跨境移動，因此起初並沒有被視為須受國際貿易規則規管的貿易。

到了八十年代中期，很多已發展國家察覺，交通、電訊及科技的進步製造了大量貿易方面的商機。鑑於國際服務貿易的經濟地位日益重要⁷，世貿組織於 1995 年成立以來，便成立規管國際貿易的首項多邊及具法律效力的《服務貿易總協定》(下稱《總協定》)，目的為進一步擴展服務貿易，以促進經濟增長及發展，並透過定期的多邊談判，使各國自願提供開放承諾及提出對外的開放要求，逐步邁向更高水平的貿易自由化。

根據《總協定》，基本上各類型的服務均視為服務商品，但那些「行使政府職權時提供的服務」則除外⁸。換言之，《總協定》認為並非以商業形式提供而又不與私人提供者競爭的政府服務，不包括在《總協定》的範圍內。此外，影響航空交通權的服務及與行使該等權利直接有關的服務亦排除在協議之外。

《總協定》涵蓋的所有國際貿易服務，可根據以下四種供應模式作出界定：

- (1) 跨境供應 - 由一名世貿組織成員的地域向另一名世貿組織成員的地域提供服務，如國際長途電話服務。
- (2) 國外消費 - 外地的顧客，如遊客進入另一名成員國的地域接受服務；
- (3) 商業據點 - 一間外國公司成立一間附屬公司或分公司，以便在另一名成員國的地域提供服務，例如外國銀行在其他國家成立營運機構；
- (4) 自然人存在 - 外國國民進入另一成員國的地域提供服務，例如時裝模特兒及顧問。

《總協定》適用於世貿組織成員所採取影響其服務業貿易措施。該等措施涵蓋範圍相當廣泛，包括法律條文、規例、規則、程序、決定、行政措施等。措施的適用範圍不單是指中央政府所採取的措施，亦包括地區和地方政府及由政府授權非政府機構所採取的措施。

為了協助成員就其具體承諾進行談判及安排進度表，世貿組織已發出就服務行業進行

⁶ 一九九九年八月二十六日，工商局局長周德熙在「服務 2000 地區性會議」的致辭中就表明服務業的重要地位。他指出一般發展中國家有近 40-50%的勞動人口從事服務業，發達國家則約 70-80%人口，但香港卻有 85%的勞動人口從事服務業，而服務業佔本地生產總值亦超過 85%。根據世貿組織的統計，香港是全球十大出口服務的經濟體系，以亞洲來說，亦是繼日本後名列第二大的經濟體系。

資料來源: <http://www.info.gov.hk/cib/chtml/pdf/speech2/chinese045.pdf>

⁷ 服務業的生產被認為是所有國家的一項核心活動。根據資料，在過去 15 年間，國際服務貿易比製成品貿易的增長速度明顯增長。商品貿易增加了約 6%，而服務貿易在 1980 年至 1995 年之間則以每年 8%的速度(以當前美元計算)增長。結果世界貿易中服務貿易的份額在同期從 16% 上升至 18% 之多。

⁸ 根據《總協定》的定義，「行使政府職權提供的服務是指既不依據商業基礎提供，也不與一個或多個服務提供者競爭的服務。」參考資料: 王福明主編(2000). 世貿組織運行機制與規則. 中國: 對外經濟貿易大學出版社.

分類的清單。該清單載列了 12 個主要行業，當中再進一步細分為 160 個行業。⁹《總協定》內包括兩個核心部份，其一為載有規管服務貿易的一般規則、紀律及基本義務的框架協議，其二為載有每名世貿組織成員就開放服務市場作出承諾的「具體承諾附表」，特別是有關向外國供應商開放的服務。《總協定》就所載的基本義務進一步分為一般義務及具體承諾。一般義務適用於全體世貿組織的所有服務行業，當中最重要最惠國待遇¹⁰及透明度原則¹¹。具體承諾下市場准入¹²及國民待遇¹³的承諾則只適用於世貿組織成員選擇在其具體承諾作出的服務。

在《總協定》下，過去各國政府已採納開放基本電訊業及金融服務業貿易談判。香港政府亦積極參與該兩項的談判、監察及協助承諾的執行。¹⁴香港政府認為本港服務貿易方面有很大的出口潛力，加上服務業市場已十分開放，故在 2002 年已按《總協定》向 20 個世貿組織成員提出開放服務貿易的初步要求。同時，香港政府共接獲 16 個世貿組織成員提出的相關要求。¹⁵2005 年 12 月，世貿部長級會議將在香港展開，香港政府會繼續參與有關《總協定》的談判，並已於 2003 年 4 月及 2005 年提交了初步的承諾書及修訂建議，承諾開放商業、通訊、建築、金融、環境、健康相關的社會服務業，准許境外企業以市場准入或/及國民待遇方式在本港提供服務。¹⁶不過，香港政府表明所有承諾的建議能否落實，要視乎談判的最終結果。香港政府還表明專業服務(包括法律、建築設計、工程等)、郵政服務、教育服務、社會服務、體育服務及航空運輸服務方面未作任何承諾及建議。

⁹ 該 12 個行業為商業服務、通訊服務、建築及相關工程服務、分銷服務、教育服務、環保服務、金融服務(包括保險業及銀行業)、健康及社會服務、旅遊、娛樂服務、文化及體育服務、運輸服務及未有包括在其他類別的服務。

¹⁰ 最惠國的義務訂明，一名世貿組織成員須向另一名世貿組織成員的服務及服務供應商即時及無條件提供的待遇，不得與其給予任何其他世貿組織成員的同類服務及服務供應商為差。世貿組織成員獲准就加入《服務貿易總協定》前簽訂的服務優惠協定可尋求最惠國豁免。然而，有關成員只能在加入《總協定》時獲給予最惠國豁免一次，而原則上此項豁免不應持續超過 10 年。

¹¹ 透明度原則指世貿組織成員應公布所有服務行業的有關法例及規則，以及在其政府架構內設立諮詢單位。外國公司及政府可透過此等諮詢單位取得有關任何服務行業的規例資料。如適用於具體承諾附表所載列服務的任何規例的任何變更，世貿組織成員亦須知會世貿組織。

¹² 市場准入是一個談判承諾，鎖定進入該成員指定行業市場的最低水平。市場准入的承諾以限制形式表述，例如限制行業內服務提供者、業務營運或僱員的數量；交易總值；服務提供者的法律存在形成；或外資股權的上限，除了減讓表註明條件或限制外，成員不應就它所作承諾的行業施加任何市場准入的限制。

¹³ 國民待遇要求每一成員給予任何其他成員的服務及服務提供者的待遇不得低於其給予本國同類服務和服務提供者的待遇。國民待遇的承諾是指該成員並不施行歧視性的措施，藉以優待本國的服務或服務提供者。

¹⁴ 在基本電訊服務業方面，共有 69 個世貿成員承諾開放市場，這協議開放了一個每年約達 6000 億美元的全球電訊業市場。金融服務方面，共有 70 個成員承諾開放其金融市場，佔業內貿易的 95% 以上。香港政府在此期間就中國政府加入世界貿易組織開放金融及電訊服務業市場承諾，監察基本電訊及金融業協議其他簽署者有否履行承諾，協助本地電訊經營者利用已開放的市場等。

¹⁵ 資料來源：香港政府工業貿易署。最新消息。

http://www.tid.gov.hk/print/tc_chi/aboutus/whatsnew/wtoservices_negotiations.html

¹⁶ 資料來源：香港政府工業貿易署多邊貿易部(2005)。中國香港在世界貿易組織服務業貿易總協定的框架下就服務貿易所作的承諾及承諾建議。

http://www.tid.gov.hk/tc_chi/trade_relations/tradefora/wto_servnegot.html

《服務貿易總協定》之爭議

香港政府深信若是次服務貿易談判取得進展，可擴展服務貿易，促進經濟增長及就業市場的發展，並逐步邁向更高水平的貿易自由化，以及提高發展中經濟體系參與貿易的機會。因此，政府積極的邀請業界及相關團體，就中國香港的談判目標和重點工作諮詢意見，並按業界的的要求促請相關國家開放服務貿易市場。然而，在政府推動服務貿易談判的同時，《總協定》卻被批評為為跨國企業拓展商機而鋪路的貿易協定，當中的部份條文更被指隱藏了種種危害政府權力，民生及勞工權益的陷阱。

(一) 《總協定》並不是漸進及自願式的服務業貿易開放協定

世貿組織宣稱，由於各國服務貿易發展程度不同，要求各國一致及即時開放服務貿易對一國的經濟影響重大，故世貿容許成員國加入《總協定》前簽訂服務優惠協定，尋求最惠國豁免，並將市場准入及國民待遇兩原則列為特殊承諾，容許各國自願的提供開放承諾及提出要求開放清單，透過談判之方式逐步推行服務貿易自由化。

《總協定》以上兩項措施確能讓各成員國漸進及自願的開放市場。不過，這種「漸進的」開放是有限制的。因為根據《總協定》的第二條第二款規定，有關成員只能在加入《總協定》時獲給予最惠國待遇豁免一次。然而，該例外協議生效五年後必須重新檢討開放特定服務的需要，而原則上所有列在例外清單的豁免項目都不能超過十年。換言之，世貿組織向各成員國承諾的「漸進」開放模式只有十年的緩衝時間，繼後成員國必須全面開放有關服務。

還有，《總協定》所謂容許成員國「自願式」開放服務的規例亦不盡不實。因為世貿組織規定的多邊談判原則正迫使成員國不斷的擴大國內貿易服務開放範圍。例如，美國在 2002 年 6 月向 142 個國家提出開放多個服務業要求，歐盟也不惶多讓也在同年向 109 個國家提出撤除個別行業的市場准入限制，換言之，大部份成員國在服務業開放談判中會收到多國就不同服務行業的開放要求。根據《總協定》，成員國必須對會員的要求作多邊協商及回應，並提出新的承諾清單。在這種「雙邊要求、多邊回應」的貿易談判模式中，我們相信成員國最終無可避免由最初的有限承諾，演變成一浪接一浪的談判，及在協商中不斷向國外開放本地的服務業貿易市場。

事實上，香港政府在一份有關服務貿易承諾的文件已表明「中國香港的所有承諾建議最終會否落實，需視乎談判結果及談判對手是否願意提供我們滿意的建議而已。我們並保留權利，在談判完成前任何時間撤回或修訂我們的承諾建議。」¹⁷換言之，香港政府準備就服務貿易的基本清單上，不斷的回應及修訂服務業貿易開放範圍。

可憾的是政府不但沒有就《總協定》的承諾建議主動的向市民、業界的從業員及服務

¹⁷ 資料來源:同上。

使用者進行公開諮詢¹⁸，而且拒絕交代成員國對本港的服務開放要求清單。須知道本港開放承諾建議與成員國要求清單是互相影響的，兩者必定在各成員國討價還價的過程中隨時修改。¹⁹我們深信，在缺乏資訊的情況下，市民根本難以參與政府在《總協定》談判及評估當中的影響。

(二) 《總協定》並非指向單純的商品貿易服務，它還包含了政府提供的公共服務

世貿組織及部份會員國堅稱成立《總協定》目的並不是要推動公營事業私營化²⁰，反之是要促進服務業的貿易自由。《總協定》的其中一條文便清楚訂明「行使政府職權時提供的服務」，即政府提供之服務，不包括在《總協定》的約束範圍內，所以《總協定》不涉及政府服務外判或私營化問題。

的確，《總協定》有條款訂明，政府提供的服務可免除在《總協定》的「服務業」範圍外。但條文的附文卻進一步指明這些服務必須在完全沒有商業基礎、也沒有與一個或多個服務提供者競爭的情況下，才可以被當作是政府提供的服務。在這大前提下，大概很多由政府或私人或非政府機構共同提供的公共服務，如教育、醫療、護理服務不能視為政府服務，因為它們正在以公私混合形式提供，並非由政府單一經營。事實上，經濟合作及發展組織(OECD)也指出，「這種例外是有限制的：只要當政府的行為是基於商業基礎或和其他提供者有競爭關係時，這種政府服務和其他私人服務沒有兩樣。」於是，看似對政府公營服務有很大程度豁免的《總協定》是相當狹隘的，因為條文只豁免由政府「獨家」提供給市民的服務，故條文仍賦予各國政府充裕的空間把政府提供的服務私營化。²¹

雖然香港政府表明，現階段沒有對專業、郵政、教育、社會、體育及航空運輸服務作出開放承諾。但在《總協定》狹隘的條文下，我們有理由相信政府日後可在國內外企業及政府的要求下，把不是由政府獨個提供的公營服務，如醫療、護理、教育、社會福利等社會服務全面外判或私有化。

(三) 《總協定》威脅國家主權

¹⁸ 為準備世貿組織服務貿易談判，政府只在二零零二年五月六月及二零零五年二至三月期間進行了兩次公眾諮詢，並只邀請了業界及其他相關團體，就中國香港的談判目標和重點工作提供意見。

¹⁹ 參考資料：民間監察世貿聯盟。 <http://www.hkpaowto.org.hk/wordpress/?p=37>

²⁰ 私營化范指由私營機構參與公共服務，其中的模式包括：(一)私有化，即是把公營部門或服務直接賣掉予私營機構；(二)外判，即將部份或整個公營門以招標形式選取私人公司承包服務及經營；(三)公司化，即由政府撥款成立公營公司，再按商業原則運作。一般來說，公司化是政府服務全面私營化的準備。(四)營運基金，由政府撥款予某一部門設立營運基金，部門則以「自負盈虧」方式運作。這種安排可讓該些部門保留收益，並以財政自主方式營運。部門並非脫離政府，其執行者仍是公務員。

²¹ 資料來源：WTO的服務業貿易總協定(GATS)如何危害你我的生活。

http://www.hkpaowto.org.hk/download/Aug16_05/WTO.doc

部份人認為，在一個自由開放的服務型經濟體系下，《總協定》不僅為本地服務業引入更多的境外投資者，還會驅動商業服務的互相競爭，促使服務效率及質素的提升。況且，香港一向是最自由的經濟體系²²，每年數以百計的外資或內地公司在港開業，而出口服務亦均以每年 17.3%增長²³，因此在《總協定》下，本港服務業「再開放」的空間非常有限，對本港現行服務業的貿易模式及就業市場影響不大。

表面上，《總協定》旨在帶動服務貿易的自由。實際上，《總協定》正直接或間接打破香港政府對市場及公營部門原有的種種監管。首先，世貿組織一向以利潤及商業價值為其最高的運作原則，因此其也的貿易保護政策、勞工保障、生態保護、公共利益均視為貿易障礙。香港政府一旦簽定世貿的任何協定，即意味著其必須奉行世貿以上原則，並對各種「貿易障礙」作出讓步。就《總協定》而言，政府一旦開放某貿易服務及公營市場，就要依據國民待遇原則，不得對任何本地商品服務或特定企業進行違反競爭行為的資助或歧視性補貼。在市場准入的基礎上，除非政府特別在減讓表中註明例外情況，否則不得對承諾行業施加，如行業服務提供者、業務營運或僱員數目、或外資股權等限制。這暗示政府日後一旦履行國民待遇原則及放寬某行業的市場准入限制，就極可能失去扶助本地個別行業發展及創造就業職位的能力，最終削弱本地中小型服務企業及勞工的生存空間。

其次，《總協定》所涵蓋的服務並非單單指向傳統貿易下的商業服務，反之它還包括政府、非政府組織與私人機構混合提供的社會及公共服務。目前本港大多數的公營服務，如醫療、老人護理、教育等都是經由政府補貼或資助形式由私人或公營機構經營。若政府一旦開放以上服務，就不得對該服務作歧視性補貼，否則政府要一視同仁的對本地或跨國企業經營者提供相同待遇。後者的結果當然是政府要付出沉重的財政代價。因此，政府最終亦會選擇將該等服務全面私營化。此外，若政府把獨家提供的公共服務開放給一家私人公司，該服務私營化的關卡亦隨即打開，提供該服務的全國其他部門也得要全面開放予其他的私人企業競爭，政府或非營利的政府單位再也不能在該服務類別下設立新服務單位。加拿大國家健康保險制度正受到《總協定》的威脅。

加拿大的醫療保健法於 1984 年通過成為法律，保證所有加拿大公民及永久居民享有醫療保險及必須的醫療服務之權利，因此加拿大被譽為是世界上具有最好的健康保險制度的國家之一。大多數社區都有很好的醫院、診所或護理院社。所有加拿大居民，包括公民和永久居民，在註冊參與加拿大國家健康保險計劃後，都可以得到免費的醫療及護理服務。醫療保險款額主要是從聯邦及省政府的稅收直接支付給醫院、護理機構及醫生。各省亦有權決定健康保險的內容及配套項目。

²² 香港連續第九年獲得加拿大費爾沙學會及美國卡托研究所評為全球最自由經濟體系。世界經濟自由報告亦對 127 個經濟體系進行評估，香港在「自由國際貿易」及「信貸、勞工及商業規管」兩個範疇均列榜首。

²³ 資料來源：貿易投資推廣署。重要樓據。

<http://www.investhk.gov.hk/content/It.aspx?id=1020&code=TC-KEYSTAT&lang=2>

1999年，加拿大亞伯達省立法允許私人的商業機構提供夜間照顧(overnight care)服務，這項立法讓《總協定》找到了突破加拿大國家保險健康服務的缺口。因為根據《總協定》，只有完全由國家提供的公共服務，才可以得豁免，無須對外開放，但一旦該服務存有私人機構參與者，就不得列為公共服務，它亦必須對國內外開放。此外，《總協定》規定，一個簽約國必須為該國所有層級的政府政策和行為負責。因此，亞伯達省的對外夜間照顧開放模式，適用於其他拿國省份。加拿大國家保健體系亦從此成為私人機構謀取利潤之湧泉。²⁴

簡言之，《總協定》是要逼使政府消除一切與世貿「自由貿易」規條抵觸的保障本地勞工及企業措施，以及使之撤出公共服務領域，但這最終卻大大限制了政府對經濟、勞工及社會事務的規管能力。更令人憂慮的是在《總協定》條文下，政府一旦承諾開放服務，其開放協定是難以逆轉的。《總協定》第二十一條列明，在承諾生效滿三年後的任何時間裡，一個成員國可修改或撤消一項特殊承諾。有關國家需與貿易利益受損的其他國家進行補償性調整談判。如受損害成員對提出的補償感到不滿，可將此事宜交由世貿專責小組仲裁。這一方面表明世貿的協議已凌駕於各國法律，有權對違反協定的成員國進行懲處，另一方面則暗示政府一旦承諾開放服務，將失卻貿易自主，市民亦無權過問，平衡公共利益及貿易發展的考慮責任，亦由議會及人民手中交到世貿這種只顧營利的貿易組織上。

(四) 政府服務私營化危害公民及勞工權益

《總協定》容許許多以往不會視為服務產業的社會及公共服務，例如食水、郵政、電力、公共衛生、教育、護理、醫療等，成為「自由貿易」的普通商品及產業。由於大部份國家的這些服務都是以公營或資助形式經營，所以把它們列入「自由貿易」的範疇，實在是世貿為大企業製造商機，推動公營服務私營化的準備。

我們指出，政府之責任乃為市民提供基本的公共及社會服務，滿足市民基本的生活需求。若政府藉《總協定》把公營服務逐步私營化，即意味將公共服務變成生意，成本效益等商業營運原則亦成為他們提高利潤的金科玉律。為了增加收入，部份的機構及企業甚至巧立明目，把一些原不收費的服務加入收費行列。用者自付也就成為這些服務提供的準則。這不但加重基層的財政負擔，而且造成窮人免進，大大拉闊社會之貧苦差距。

另外，政府服務私有化後，政府及市民便失去監管服務的能力，公共服務的質素亦難以保證。美國亞特蘭大市政府把自來水外判予私人公司經營後，由於政府無法直接監管，水質變得骯髒，水管破壞，政府最後被迫取消與該公司的外判合約。英國鐵路私營化後，企業為增加利潤，不惜把安全標準降低，結果導致意外頻生。香港東區海底隧道私有化後，財團大幅加價六成。由於東隧的產權已全賣掉給私人機構，政府及市民亦無力監控及阻止

²⁴ 節錄自WTO的服務業貿易總協定(GATS)如何危害你我的生活。
http://www.hkpaowto.org.hk/download/Aug16_05/WTO.doc

其加價之決定。

市場壟斷導致的價格上升亦剝削了市民以合理價格享有公共服務之權利。由於大部份公共事業，如食水、電力等，具有公用及天然壟斷的特點，它根本不能帶來競爭，所以私人企業極有可能在公共服務私營化後利用服務可壟斷的特點謀取暴利。即使部份公共服務，如郵政、電訊等，於私營化後出現暫時性的競爭及收費回落，但經過一段時間淘汰戰後，往往只剩下數間公司，這也變相成爲寡頭壟斷，價格又會隨即回升。國外私有化經驗還製造了財團跨行業壟斷的機會，直接的削弱各本土企業的生存空間。例如：

Compagnie Generale des Eaux (CGE) 本是一間法國的供水公司。八十年代各國推行的私營化政策，使之成爲龐大的跨國企業。1982 年，法國政府爲了對付全國性的垃圾工人罷工，將服務外判。政府服務私營化爲CGE提供了業務擴張的機會。1989 年，英國政府將威爾斯的食水及污水處理服務私營化，結果部份服務被該法國的供水公司控制。英國的食水私營化後，也出現了本土的供水公司。爲了增加全球的市場的佔有率，CGE已收購了兩間英國的水務公司，僱客因此增加了三百萬。1997 年，CGE 又收購了法國的傳媒及電訊公司及私營化的德國鐵路。其後，這所法國供水公司成爲Viendi 的公司。Viendi 公司繼續進行電訊及傳媒業務的收購合併。2000 年，Viendi 以 3579 億全面收購加拿大傳媒集團，自此Viendi 就成爲跨國的大企業，壟斷部份國家的公共服務。²⁵

雖然世貿與各國政府企圖以增加就業機會淡化公共服務私營化之影響，但各地經驗證明政府服務私營化會促使公營部門裁減人手。在公營部門改革浪潮中，英國政府便把國家航空、自來水、電話和電力等公共事業和鐵路系統賣掉。期間，英國公營部門的整體就業人數，便從七百萬減至五百萬人。紐西蘭電訊在 1990 年私有化後，由一萬四千員工減至九千人，2003 年只剩下一千名員工，另外幾乎所有工作都是外判，員工薪金較十年前低，也沒有退休金、職業安全等勞工福利及權益保障。本港房屋署私營化後，十年內共裁減四千多員工。現階段港府已承諾開放包括污水處理、家居廢物收集、公眾衛生、垃圾處理及其他自然及景觀保護等相關環境服務，這些服務一旦全面開放，可能會導致食環署、渠務署、環保署、漁農自然護理署相關之政府職位大幅削減。

即使員工於政府出售公營事業及部門公司化後能保住職位，其工作待遇及工資亦大不如前。爲了增加效率減少成本，政府部門會削減員工薪酬及強迫員工超時工作，甚至透過靈活的僱傭形式，如合約工、兼職工及臨時工等，來省減營運成本，最終使勞工失去工作穩定性及基本的勞工保障。另外，部份公營部門更以「價低者得」形式外判服務²⁶，務求削減人手，降低部門開支。外判承辦商則爲求於政府外判合約中獲取更高利潤，不惜進一步

²⁵ 節錄自全球化監察(2000) 打工仔女看私營化. P. 27-28

²⁶ 根據香港政府最新資料，截至 2004 年 8 月，執行中的外判合約約共 4521 份，總值超過 2140 億元。若以合約數目計算，樓宇及物業管理外判合約佔總體政府外判合約的 25%、基本工程及建設佔 17%、設備及儀器保養佔 12%。

壓低勞工的工資和福利或迫令工人超時工作。香港樂施會 2004 年發表的調查報告就發現，近六成房屋外判商未有根據合約支薪及發放休息日與法定假期予大部份工人。

或許有人認為，私營化乃世界潮流，其推行過程中出現的種種弊端與世貿的《總協定》毫無直接關係。可是，我們強調，世貿的《總協定》就是要打破各國政府對公共事業的直接或間接的監管，並鼓勵企業以商業模式營運公共服務，並進行大規模的私有化、公司化及外判。因此在《總協定》的鼓吹下，私營化浪潮必會被激發，企業為追求利潤亦將不惜剝削民生及勞工權益。可憾的是各地政府懼於資本撤離投資的威嚇，無視私營化之影響，還紛紛停止或放寬一切規範性的保障民生及勞工權益條款，讓企業投資者「自由」的與勞工訂立合約，彈性的購買及使用勞動力。²⁷

(五) 《總協定》的「模式四」對勞工權益的潛在影響

根據《總協定》的定義，有四種型態的服務貿易提供模式。²⁸ 其中的第四模式就直接影響各國勞工和移民勞工政策。第四模式是自然人存在，即外國國民進入另一成員國的地域提供服務，例如時裝模特兒及顧問或自然人以短期入境契約形式被公司所僱用，這些人士可以是為本國公司所僱用、為本國的外資公司僱用或為國外公司在本地僱用。

目前，「模式四」的開放對象只限於專業人士、技術勞工或管理階層²⁹，並不包括本地公司聘用之非技術勞工、短期移民勞工。依據「模式四」，該等自然流動人士屬於短期的流動性質，不能在工作國家享有居留、永久就業、勞工及國民權利。此外，《總協定》對於「短期」的時限並沒有明確定義。一般而言，商業訪客停留期限為三個月，而主管、經理、專家等其他人員則可停留二至五年。目前，香港政府沒有對「模式四」作出具體承諾，海外勞工仍要依《入境條例》入境及臨時逗留，並須事先得到批准。³⁰

表面上，「模式四」代表外國專才的引進、增加勞工流動及就業機會。但事實上，模式四的設立正無聲無色的削弱勞工的工作條件及待遇。因為根據「模式四」的規定，到國外工作的勞工不能享有當地之勞工保障，他們必須按照來源地給付薪酬及其他勞工待遇。舉例，若一家英國建築公司把工程外判印度公司，印度公司就可以根據「模式四」的規定，派遣印度勞工以自然人的身份執行外判合約，但勞工的薪酬待遇卻可以不受英國的勞工法

²⁷ 例如，法國政府於 2005 年便提出改革 35 小時工作制度，讓企業與工人自定工時。建議引起法國勞工的強烈反對，他們清楚知道工時規管是保障工人享有足夠的休息時間、家庭及社交生活。若政府撤銷勞工的最高的工時保障，企業便能以提高生產力及增加利潤等各種理由任意的強逼工人加班或長時間工作。由於工友已失去法例保障下的工時議價能力，僱員只好無奈的忍受長工時之苦。

²⁸ 請參閱本文之頁四。

²⁹ 專業人士，如律師、會計師、醫生等。技術勞工，如工程師、教師、電腦人才。管理階層，如總經理、經理等。

³⁰ 香港政府有可能就自然人流動「模式四」申請程序的透明度作額外承諾。

資料來源：香港政府工業貿易署多邊貿易部(2005). 中國香港在世界貿易組織服務業貿易總協定的框架下就服務貿易所作的承諾及承諾建議。

http://www.tid.gov.hk/tc_chi/trade_relations/tradefora/wto_servnegot.html

所監管。換言之，「模式四」不是勞工跨國自由流動或移民勞工政策的「鬆綁」，而是讓跨國公司根據利益任意調派勞工。勞工亦由僱員成為「服務合約執行者」，不但無法享有和本地勞工相同的待遇，也無法加入工會，爭取自己的權益。「模式四」還加劇企業跨國外判的趨勢，導致全球勞工的生產條件互相比較，這意味著每個人都可被勞動條件更低的勞工所取代，全球勞工的薪酬待遇最終將無可避免的被全面拖低。³¹

本會政策研究組對世貿及《總協定》之立場

在經濟全球化下，跨國企業可「自由的」馳騁全球市場，進行投資生產，賺取豐厚利潤。這些大企業還會運用政治上的影響力，配以世界貿易組織的種種規範性的協議，威迫利誘各國政府開放公共服務市場，務求把一切與市民生活息息相關的項目，都變為商品，納入他們創富範圍。不幸的是各國政府為了提高全球的競爭力，紛紛響應跨國企業及國際貿易組織的號召，開放境內的公共服務市場，把公共設施、房屋、教育、醫療、社會福利等單位的服務外判或賣掉給私營機構。

世界貿易組織(簡稱世貿)第六次部長級會議將於 2005 年 12 月 13 日至 18 日在香港召開。香港政府並沒有就《總協定》的承諾建議主動積極的向市民、業界的從業員及服務使用者進行公開諮詢，也拒絕交代成員國對本港服務開放要求清單。世貿與政府黑箱作業的決策模式令市民無法參與任何影響民生及個人生活之討論及決定。

再者，《總協定》乃世貿為跨國企業拓展商機而鋪路的貿易協議，其協約內容更直接及間接的逼使政府全面開放服務業市場及消除所有與世貿規條相抵觸之貿易及勞工政策。部份條文還隱藏了蠶食政府權力及剝削國際勞工權益的陷阱。其中《總協定》內對政府服務狹隘的定義，更賦予政府推行公共及社會福利服務私營化的機會。這不但會導致服務質素下降、壟斷及剝削勞工權益事件，還大大改變公共服務以人為本的運作方式，違反了公共服務公平和合乎公義的社會資源分配原則及保障弱勢社羣價值。

或許，世貿鼓吹的服務業貿易發展能某程上帶動香港的經濟增長及各國服務交流。但我們在享受這貿易成果的時，有必要不斷反思世貿為我們所帶來的「貢獻」及監察《總協定》內影響政府、民生及勞工權益的貿易談判。為此，我們要求政府：

1. 公開交代《服務貿易總協定》之背景及展開有關《服務貿易總協定》之公開和定期諮詢;
2. 公佈港府對《服務貿易總協定》提出的承諾建議及海外國家要求的開放清單;
3. 在發展貿易的同時，要確保國家的法律權力，以便要求國內外的公司，符合基本社會義務，履行保障勞工福利、環境保護及社會安全等責任;

³¹ 參考資料:

洪家寧 . WTO的服務業貿易總協定如何危害你我的生活.

http://www.hkpaowto.org.hk/download/Aug16_05/WTO.doc

Public Talk given by Gigi Francisco -IGTN-Asia Philippines. Topic: Dynamics of workers in developed and developing economics in relation to Mode 4 and how to forge a united front in this context

4. 慎重處理公共服務業的自由化談判，避免把涉及生命安全和生活必需品列作「自由貿易」範圍，保障廣大市民的基本及勞工權益；
5. 認真研究《服務貿易總協定》下「模式四」對本地及移民勞工的就業影響，確保勞工權益；
6. 鼓勵國內外的企業履行社會責任，在發展的同時顧及本地的就業機會、勞工權益、環境保護及弱勢社群的需要。

二零零五年九月二十七日

政策研究組成員

葉美玲 (委員、政策研究組召集人)
甘淑萍 (委員會主席)
鄭秉仁 (委員會副主席)
鄭育麟 (委員)
黃紹佳 (委員)
王仕謀 (委員)
余偉華 (委員)
藍麗貞 (組員)
黃惠珍 (組員)
羅佩珊 (政策研究幹事)

香港天主教勞工事務委員會

地址:九龍觀塘創業街9號2703室

電話: 27725918 傳真: 23473630 網址: <http://www.hkccla.org.hk>