

第四章 烏拉圭回合後續談判及新回合談判提案

於開發中會員之壓力下，GATS 固然將自然人移動納入規範，然而資本與勞工移動間之戰火卻未曾稍歇。在烏拉圭回合結束後重新開啟之談判中，二大集團間之角力越演越烈，甚至有蔓延至其他服務部門之勢。在介紹新回合談判重心之前，實有必要認識一九九四年至一九九五年間之談判情形，俾利瞭解二大集團爭執所在，此即本章第一節之內容。

烏拉圭回合及一九九四年之重開談判接連遭受兩次挫敗後，開發中會員一改過去僅追求自由化大目標，卻不講求細部策略的談判作風。於二〇〇年 GATS 新回合談判開啟後¹，開發中會員陸續提出諸多具體詳實之自由化建議，並且進一步要求綜合作成承諾範本之草案，要求所有會員應以該承諾範本草案為基礎進行談判。

在海外商業據點逐漸成熟、交通工具大幅進步等因素影響下，許多跨國公司調派內部員工至國外工作、短期受訓或提供服務等需求日增，然而，由於簽證、工作證等管制措施之繁瑣，除造成時間、金錢等成本增加外，此類人員更常有無法如期入境之情事²。在此等跨國企業及民間組織之呼籲下，已開發會員亦意識到模式四自由化之談判實已無可迴避。

模式四成為新回合談判重心之一，由下列數點可見其端倪：第一，不分會員之發展程度為何，咸對模式四提出建議，如已開發會員之美國³、日本⁴、歐盟⁵、

¹ GATS 第十九條第一項前段規定：「為達成本協定之目標，會員應自世界貿易組織協定生效之日起五年內開始連續數回合之談判，以達漸進式更高程度之自由化。」由於 GATS 下有此內建議題(build-in agenda)之設計，故 1999 年西雅圖部長會議之失敗，對服務貿易之新回合談判並未造成重大影響。不過，實際上談判會議之安排，仍待至西雅圖部長會議失敗後，由總理事會於 2000 年 2 月正式決定分頭進行，而與協定之要求有所差距。蕭振寰，〈「多哈發展議程」：WTO 設立後第一次回合談判的回顧與展望〉，第四屆國際經貿法學發展學術研討會發表論文，國立政治大學商學院國際經貿組織暨法律研究中心與經濟部貿易調查委員會合辦，台北，2003 年 3 月 6 日，頁 9。

² 舉例言之，美國貿易代表署(Office of the United States Trade Representatives，簡稱 USTR) 2000 年度報告曾指出，該國技術及管理人才固然豐沛，但因外國市場管制措施甚多，對美國公司在人員調動上形成相當之阻礙。USTR, 2001 Trade Policy Agenda & 2000 Annual Report, 17 (2000)，資料來源：

http://www.ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2001/2001_Trade_Policy_Agenda/Section_Index.html。(Last visited: 1 Nov.2004)

³ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from the United States, Movement of Natural Persons*, S/CSS/W/29 (18 Dec 2000)

⁴ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from the Japan, The Negotiations on Trade in Services*, S/CSS/W/42/Suppl.2 (6 Jul 2001)

⁵ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from the European Communities and their Member States, GATS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers*, S/CSS/W/45(14 Mar 2001)

加拿大⁶、開發中會員之印度⁷、巴基斯坦⁸、肯亞⁹、哥倫比亞¹⁰等¹¹，乃至於尚比亞¹²等低度開發會員，紛紛對模式四提出具體改革主張。第二，部分會員於個別服務項目所提出之建議中，間接言及模式四者更屬所在多有，如紐西蘭¹³、澳大利亞¹⁴、智利¹⁵、瑞士¹⁶、巴西¹⁷及南方共同市場¹⁸(Mercado Comun de Sur, MERCOSUR)¹⁹等。第三、在新回合雙邊會談進行時，提出初始要求(initial request)²⁰的會員共五十二位，所提出之改進要求中，與模式四相關者即多達一

⁶ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from Canada, Initial Negotiating Proposal on Temporary Movement of Natural Persons Supplying Services under the GATS (Mode 4)*, S/CSS/W/48(14 Mar 2001)

⁷ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from India, Proposed Liberalization of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS)*, S/CSS/W/12(24 Nov 2000)

⁸ WTO, General Council, *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Movement of Natural Persons under GATS, Communication from Pakistan*, WT/GC/W/160(1 Apr 1999)

⁹ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from Kenya, Negotiating Proposal*, S/CSS/W/109(26 Sep 2001)

¹⁰ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from Colombia, Proposal for the Negotiations on the Provisions of Services through Movement of Natural Persons*, S/CSS/W/97 (9 July 2001)

¹¹ 以及由印度代表十四個開發中會員所提出之建議。WTO, Council for Trade in Service, *Communication from Argentina, Bolivia, Chile, the People's Republic of China, Colombia, Dominican Republic, Egypt, Guatemala, India, Mexico, Pakistan, Peru, Philippines and Thailand, Proposed Liberalization of Mode 4 under GATS Negotiations*, TN/S/W/14 (3 July 2003)

¹² WTO, Council for Trade in Service, *Communication from the LDC Group, Draft Modalities for the Special Treatment for the Least-Developed Country Members in the Negotiations on Trade in Services*, TN/S/W/13(7 May 2003)

¹³ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from New Zealand, Negotiating Proposal on Sporting Services*, S/CSS/W/94(26 June 2001)

¹⁴ 散見於澳洲所提出之會計服務(S/CSS/W/62)(28 Mar 2001)、建築服務(S/CSS/W/63)(28 Mar 2001)、工程及相關服務(S/CSS/W/64)(S/CSS/W/65)(28 Mar 2001)、金融服務(S/CSS/W/66)(28 Mar 2001)及法律服務(S/CSS/W/67/Suppl.1/Rev.1)(28 Mar 2001)之建議中。

¹⁵ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from Chile, The Negotiations on Trade in Service*, S/CSS/W/88(14 May 2001)

¹⁶ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from Switzerland, GATS 2000:Professional Services*, S/CSS/W/75(4 May 2001)

¹⁷ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from Brazil, Construction and Related Services*, S/CSS/W/113(5 Oct 2001)

¹⁸ WTO, Council for Trade in Service, *Communication from MERCOSUR, Computer and Related Services*, S/CSS/W/95(9 July 2001)

¹⁹ 南方共同市場或稱南錐共同體，自 1995 年起開始運作，其成員包括阿根廷、巴西、巴拉圭與烏拉圭。就面積與人口而言，僅次於北美自由貿易區與歐盟，其廣大之市場與其未來之經濟影響力對世界經貿發展有重要之影響力。資料來源：經濟部國貿局，網址：<http://www.trade.gov.tw/faq/f08.htm>。

²⁰ 新回合談判，係以「要求--回應」(request--offer)之模式進行。談判過程中，每位會員可於 2002 年 6 月 30 日前，向其他貿易伙伴提出關於服務業開放之要求，如承諾開放新的服務項目、減少限制措施、停止最惠國待遇豁免之適用及在目前的承諾表內對若干管制措施作額外承諾等。在接到要求後，不論同意與否，會員均應於 2003 年 3 月 31 日前作出回應。截至 2004 年 2 月為止，共五十二位會員提出初始要求，包含三百二十二項新的服務項目之承諾及四百三十五項改進現有承諾之要求。Rupa Chanda, *Movement and Presence of Natural Persons and Developing Countries: Issues and Proposals for the GATS Negotiations*. 20 (South Center working paper 19, May 2004);

百一十七項²¹。第四、為建立對話平台，尋求彼此之共識，部分會員進一步組成「模式四之友」(Friends of mode 4)²²之非正式小組以深入討論相關議題。

必須說明的是，對模式四表示意見之會員雖為數頗多，惟止於對現狀批評，而未提出具體主張者則所在多有。是以，為期精確掌握會員之重要主張，本章第二節至第四節，原則上以會員所提之明確建議為論述主軸，而不逐項條列會員之見解²³。

第一節 一九九四年模式四重開談判之原委及結果

長達七年的烏拉圭回合談判固然制訂了 GATS，但因會員利益衝突及認知之落差，若干項目之談判結果並不理想。因此，烏拉圭回合結束後，會員遂決定重啟海運、金融及基本電信等項目之談判，而在印度要求下，自然人移動之後續談判亦同時展開²⁴。其中，除海運服務陷入僵局外，餘者皆於一定期限內完成談判。惟一般認為，自然人移動之談判雖未失敗，但其成果卻十分有限。茲將其原因、歷程及結果論述於下²⁵：

一、重開談判之原因

對於欠缺資本的開發中會員而言，豐沛之人力資源不但為其服務貿易中比較利益之所在，亦係當初同意參與服務貿易進行談判之原因之一²⁶。然而，在烏拉圭回合談判過程中，已開發會員卻始終持保守觀望之態度，令開發中會員頗為不滿。因此，在談判結束時之馬爾喀什(Marrakesh)部長會議中遂作出「有關自然人談判之決議」²⁷，宣示為增進開發中會員參與貿易，並擴張其服務之輸出，有必要促成對自然人移動之更高程度承諾，以利平衡 GATS 之利益。部長會議並作出以下之具體決議，並依此重啟自然人移動之談判：

(一) 為促使參與國依 GATS 作成更高程度之承諾，應於烏拉圭回合談判結

WTO, Annual Report (20 Feb.2004).

²¹ *Id.*

²² 自然人移動非正式小組於 2002 年由加拿大發起，基本成員包括我國、澳洲、巴西、印度、日本、韓國、巴基斯坦、菲律賓、南非、美國等十四國會員。張新平，〈GATS 自然人移動有關問題之探討〉，第四屆國際經貿法學發展學術研討會發表論文，國立政治大學商學院國際經貿組織暨法律研究中心與經濟部貿易調查委員會合辦，台北，2003 年 3 月 6 日，頁 21。

²³ 關於會員建議中所關切之重點，另以表列方式整理於第七章。

²⁴ Richard Self & B.K Zutshi, *Temporary Entry of Natural Persons as Service Providers: Issues and Challenges in Further Liberalization under the Current GATS Negotiations*, in Joint WTO-World Bank Symposium on Movement of Natural Persons under the GATS, p10 (11-12 Apr. 2002)

²⁵ 以下主要參考，張新平，註 22，頁 17-20。

²⁶ 張新平，〈世界貿易組織下之服務貿易〉，台北：月旦出版社，1996 年 3 月，頁 15。

²⁷ 詳細內容請見：http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/16-mvnat_e.htm。(Last visited 1 Nov. 2004)

束後，繼續就自然人移動之自由化進行談判。

(二) 設立自然人移動談判小組負責談判。該小組應訂立談判程序，並定期向服務貿易理事會報告。

(三) 談判小組至遲應於一九九四年五月十六日前展開首次談判，且應於設立 WTO 協定生效後六個月內，完成談判並提交報告。

(四) 經由談判所作之承諾，應載於各會員之特定承諾表內。

二、重開談判之歷程

自一九九四年五月四日起，迄一九九五年七月二十八日結束談判，自然人移動共召開九次會議²⁸，參與談判者包含所有 GATT 成員、觀察員及相關國際組織²⁹。自然人移動談判小組(Negotiating Group on Movement of Natural Persons)於參酌與會者之建議及秘書處所提供之背景文獻後，依下列之重點展開模式四自由化之談判³⁰：

(一) 人的範圍力求廣泛

自然人移動的自由化，其所涵蓋的「人的範圍」宜力求廣泛，應包括專業人員、白領及藍領勞工。

(二) 限制措施應予減少

對於自然人移動之限制，應盡量予以減少，俾免使自然人移動自由化淪為口號。

(三) 適用之服務項目應予擴大

²⁸ 九次會議之日期分別為：1994年5月4日、1994年9月22日、1994年11月4日、1995年2月8日、1995年4月5日、1995年5月24日、1995年6月26,29,30日、1995年7月21日、1995年7月28日。

²⁹ 正式成員包含烏拉圭回合協定之所有簽署會員及尚未簽署之 GATT 會員；觀察員包括厄瓜多爾、中華台北、沙烏地阿拉伯、俄羅斯、保加利亞；國際組織則有世界銀行(World Bank)、聯合國貿易暨發展委員會(UNCTAD)、國際移民組織(IOM)、國際勞工組織(ILO)。詳見 *Note on the Meeting of 22 September 1994, S/NGNP/2(25 Oct. 1994)*、*Note on the Meeting of 8 February 1995, S/NGNP/4(13 Mar.1995)* 以及 *Note on the Meeting of 5 April, S/NGNP/5(8 May 1995)*。

³⁰ 汪義育等合著，《國內勞動力變遷及其對策之研究—GATT/WTO 之勞工規範與我國因應之道》，行政院勞工委員會委託研究報告，1996年6月，頁53-54。

自然人移動之自由化，應擴大其所適用之服務項目，易言之，應兼顧「所有服務之自然人移動」。

（四）自然人移動不應與模式三連結

令許多開發中會員頗關切者，乃已開發會員在其承諾表中將自然人移動與模式三相連結之問題，此種作法對開發中會員在模式四之輸出上造成相當程度之影響。

（五）減少抽象規定

若干抽象規定，例如經濟需求測試、勞工市場需求等，其標準頗為抽象，易使地主國擁有過大之解釋空間，致適用上流於恣意。

（六）已開發會員應採取更積極之態度

已開發會員應體認自然人移動自由化對所有會員皆有利益；開發中會員固然有廉價勞工可提供勞力密集產業所需之服務，惟已開發會員亦應體認專業人員及白領勞工之輸出當屬其比較利益所在。是以，已開發會員應採取更積極之態度，使全體會員皆能蒙受其利。

遺憾的是，整個談判過程中，除加拿大展現自由化誠意外³¹，其餘已開發會員大都意興闌珊，此一情形令開發中會員大為不滿，遂有以金融服務作為籌碼以迫使已開發會員就範之舉。例如，印度曾明白表示，倘若自然人移動未能有更高程度之自由化，則勢必嚴重減損其維持目前就金融服務所為之回應³²；尤有甚者，印度等國更進一步提出將模式四與金融服務談判合併舉行，並主張此兩項談判如非同勝，即為共敗³³。此一可能導致玉石俱焚的主張，雖然在談判時程之壓力下未能實現³⁴，然已開發及開發中會員間之利害衝突，由此可見端倪。

三、重開談判之結果

歷時一年二個月，於一九九五年七月底始結束之自然人移動談判，其結果可由程序及實質二方面觀察：

³¹ *Note on the Meeting of 24 May 1995, S/NGNP/6 (13 June 1995)*

³² *Id.* 埃及、巴基斯坦、菲律賓等國亦表態支持印度之主張。

³³ *Note on the Meeting of 26, 29 and 30 June 1995, S/NGNP/7 (12 July 1995)*

³⁴ 依「有關自然人移動談判之決議」第三項規定，談判應於 1995 年 6 月 30 日前完成。

(一) 程序面

烏拉圭回合結束後所進行之談判結果，皆以議定書(protocol)稱之³⁵，一九九五年結束之自然人移動談判結果，即列為 GATS 第三議定書³⁶，並將會員所提出之新承諾納為附件。自然人移動承諾決議中，不但認可上述之第三議定書，並要求於第三議定書生效前，相關會員不得採行與談判時所為之新承諾相悖之措施³⁷。

(二) 實質面

自然人移動談判結束後，澳洲、加拿大、歐體、印度、挪威及瑞士等六個會員共提出六份新承諾。其主要內容如下³⁸：

1. 允許獨立提供服務之自然人入境提供服務

澳洲、歐體、挪威及瑞士皆承諾，此類提供服務之自然人無須在地主國設立商業據點，只需符合必要性與暫時性之前提，即得依個別契約之規定入境提供服務。

2. 增加專業人士之開放

例如法律服務、會計服務、建築服務、電腦硬體安裝諮詢服務、工程服務、建築服務等專業人士，可入境提供服務。

3. 停留時間予以延長

自然人在地主國停留之時間略予延長，以利其提供服務。

四、小結

如第二章所述，在開發中會員之壓力下，自然人移動固然成為服務貿易架構

³⁵ GATS 之議定書有四，分別為：1995 年訂定之金融服務第二議定書、1997 年訂定之基本電信服務第四議定書，及 1997 年訂定之金融服務第五議定書。第一議定書原為保留與若干低度開發會員，使其得延至 1995 年 1 月後始提出承諾，並將承諾內容列入第一議定書中，以體恤其無法及早提出承諾之困難。但由於是類承諾表，嗣後皆已列為烏拉圭回合協定中，故第一議定書已不負存在。張新平，註 22，頁 19。

³⁶ Third Protocol to the General Agreement on Trade in Services (S/L/12,1995)

³⁷ Decisions on Movement of Natural Persons Commitment (S/L/10,1995).

³⁸ GATS/SC/6/Suppl.2、GATS/SC/16/Suppl.2、GATS/SC/31/Suppl.2、GATS/SC/42/Suppl.2、GATS/SC/66/Suppl.2、GATS/SC/83/Suppl.2

下之一環，然資本與勞動力移動間之戰火，卻未曾稍歇。除加拿大外，已開發會員對於開發中會員之呼籲置若罔聞，僅於若干對其有利之服務項目中作部分承諾，談判之初所揭示之六大重點，幾無實質進展。除二大集團間各持己見外，談判時程過於倉促，欠缺談判基礎亦係失敗的原因之一，惟此項缺失於新回合談判時，因時過境遷似已有逐漸彌補之勢³⁹。

第二節 低度開發會員自由化之建議

對低度開發會員(least-developed countries members)⁴⁰而言，服務貿易自由化的潛在利益較貨品貿易龐大⁴¹，其中以較低專業技術之人員移動的方式最為重要，尤受低度開發會員所關注。因此，低度開發會員極力主張，WTO 所有會員應依 GATS 第十九條之規定，儘可能地考慮開放低度開發會員所要求之模式四人員的種類。惟儘管對模式四自由化的問題與低度開發會員之利益息息相關，但於新回合談判中，提出建議的低度開發會員卻屈指可數，所提出者亦泰半為原則性的呼籲，欠缺具體明確之要求。

二〇〇三年五月，由尚比亞(Zambia)代表低度開發國家所提出的「低度開發國家特別待遇之模式」之建議案中，對自然人移動議題提出若干要求⁴²，茲整理其意見如下：

一、強調半技術及無技術的自然人移動之重要性

由於資源之嚴重欠缺，低度開發國家於自然人移動議題上所關注之焦點，集中在半技術(semi-skilled)及無技術(unskilled)之自然人移動。其強調，有關自然人之暫時移動，特別是無技術與半技術之自然人，將為輸出國及輸入國帶來龐大的潛在利益。對於低度開發會員而言，模式四為其自然人於國際間得以提供服

³⁹ 張新平，註 22，頁 20。

⁴⁰ 關於國家發展程度的分類，並無一套完善之區分標準。目前較常見分類方式有歷史因素、每人平均國民所得、平均每人國民生產毛額，以及綜合性指標如實質購買力、生活實質指標等。依上述標準綜合觀察，世界各國可大致區分為已開發及開發中國家二大集團。於開發中國家之中，又可進一步區分為一般開發中國家(developing countries)、低度開發中國家(least-developed countries)以及從計畫經濟轉變成市場經濟之經濟轉型國家(transitional economies)三類。根據 WTO 之統計，目前會員國中屬於低度開發國家者共計三十國，分別為：安哥拉、孟加拉、貝林、布吉那法索、布隆地、中非共和國、查德、剛果、布吉地、甘地亞、幾內亞、幾內亞比索、海地、賴索托、馬達加斯加、馬拉威、馬利、茅利坦尼亞、莫三鼻克、緬甸、尼日、盧安達、賽內加爾、獅子山、所羅門群島、坦桑尼亞、東加、烏干達及尚比亞。簡基昇，《西雅圖會議後 WTO 面對之開發中國家問題》，國立政治大學國際貿易研究所碩士論文，2000 年 6 月，頁 7-9；張新平，《加入 WTO 與開放國外專技人員政策之研究》，行政院經濟建設委員會委託計畫，2001 年 6 月，頁 29。

⁴¹ WTO News Press/351

⁴² WTO Doc.TN/S/W/13, *supra* note 12.

務，進而消除貧窮的最重要方式。是以，低度開發會員建議，會員應對於所有來自低度開發國家的自然人項目予以承諾，特別是關於無技術與半技術之自然人。

二、對於無技術及半技術之自然人移動無須適用經濟需求測試

關此，低度開發會員僅以模式四係其國內之無技術與半技術之自然人擺脫貧窮最重要之方式為由，要求會員皆應開放所有之服務項目，而無須適用經濟需求測試，並未提出其他具體之理由說明。

第三節 開發中會員自由化之建議

GATS 固然將人員之移動納入規範，然烏拉圭回合及後續之延長談判卻未能使開發中會員滿意。因此，新回合談判開始前後，許多開發中會員遂捲土重來，陸續對模式四之自由化表示意見。其中，表現最為積極者當屬巴基斯坦及印度，前者，早在一九九八⁴³及一九九九年⁴⁴時即已提出具體主張；而後者，除二〇〇〇年所提出的詳盡建議外，更於二〇〇三年時代表十四個開發中會員再次提出改革之呼籲。其他會員，如肯亞、哥倫比亞、南方共同市場、巴西、智利等，亦直接或間接發表對模式四之看法。可預期的是，在為數眾多的開發中會員一再要求下，模式四之議題勢已無可迴避，因此，對開發中會員之相關主張有所認識，對我國未來談判立場之抉擇實屬重要。茲彙整開發中會員之建議如下，以釐清渠等之主要訴求為何。

一、改善會員目前之承諾結構

對於目前會員之承諾現狀，開發中會員提出下列各項改進主張，茲分述之：

(一) 水平承諾之改進

1. 定義及服務提供者類別之統一

為使會員之承諾具有確定性，水平承諾中用語之定義及服務提供者之類別應有統一之必要⁴⁵。

2. 不得限制中低技術之自然人提供服務

⁴³ WTO, *Preparations for the 1999 Ministerial Conference, General Council discussion on mandated negotiations and the built-in agenda 23-24 November 1998*, WT/GC/W/131(22 Dec 1998)

⁴⁴ WTO Doc.WT/GC/W/160, *supra* note 8.

⁴⁵ WTO Doc.S/CSS/W/12, *supra* note 7.

對開發中會員而言，自然人移動乃其比較利益之所在，中、低技術人員尤為重要。GATS 雖未排除此類人員之移動，惟實際運作上，會員仍多以水平承諾之方式開放與模式三相關及較高技術層級之人員類別，嚴重影響開發中會員之比較利益。對此，開發中會員主張，會員承諾表中不應再限制中、低技術自然人提供服務⁴⁶。

3. 水平承諾中應增加無須商業據點之人員類別

開發中會員指出，會員既存之承諾中，絕大部分皆與商業據點相關；然而，此等開放項目，對於開發中會員主要利益所在的獨立專業人士及其他人員移動上毫無幫助。因此，渠等主張於水平承諾中，除現有的各種類外，另應增加個別之專業人士，俾使模式四得與模式三脫勾處理(delink)⁴⁷。

有會員更進一步主張，應建立同時涵蓋與模式三連結及與模式三無關之人員分類。渠等指出，此分類之目的，並非在統一各會員國內之人員分類體系，而係建立一套全體會員皆感興趣之人員類別。此分類至少應含下列各項⁴⁸：

1. 跨國企業調動之內部人員 (Intra-corporate Transferees)
2. 商業訪客 (Business Visitors)
3. 履約者 (Contractual Services Suppliers)
4. 獨立之專業人士 (Independent Professionals)

(二) 增加個別服務項目之承諾

除水平承諾外，各會員應於若干重要服務項目或次項目，如專業服務、商業服務等，增加個別承諾，以避免開發中會員具有比較利益之項目遭到忽略⁴⁹。同時，填寫個別承諾時，對下列事項應力求明確詳盡⁵⁰：

1. 適用於個別項目之措施。
2. 個別承諾所適用之人員類別。
3. 所有與個別項目及次項目相關之限制及條件。

(三) 採用「國際職業分類標準」與「WTO 服務項目分類」對照表

⁴⁶ *Id.*, see also WTO Doc. S/CSS/W/97, *supra* note 10、WTO Doc. S/CSS/W/94, *supra* note 13.

⁴⁷ WTO Doc.S/CSS/W/12,*supra* note 7.

⁴⁸ 此乃印度為首的十四個開發中會員之建議。WTO Doc.TN/S/W/14,*supra* note 11.

⁴⁹ WTO Doc.S/CSS/W/97,*supra* note 10.

⁵⁰ WTO Doc.S/CSS/W/12,*supra* note 7

為利於未來模式四個別服務項目談判之進行，人員及服務部門等相關分類方式應更為細膩。因此，開發中會員建議，應將國際勞工組織(International Labour Organization，簡稱 ILO)所擬之「國際職業分類標準」(The International Standard Classification of Occupation 1988，簡稱 ISCO-88)與 WTO 之服務項目分類⁵¹作一對照表，以利會員評估市場之需求及特定服務項目及人員開放之可能性⁵²。

關此，印度以專業服務為例，提出以下之對照表⁵³ (表 4-2)。

表 4-1: 「W/120 服務項目分類」與「國際職業分類標準」對照表(專業服務為例)

W/120 服務項目分類	國際職業分類標準(ISCO-88)
1.A 專業服務	主要類別 2：專業人員
a. 法律服務	242 法律專業人員 2421 律師 2422 法官 2429 其他之法律專業人員
b. 會計、審計及簿記服務	241 商業專業人員 2411 會計師 主要類別 3：技術人員及助理專業人員 343 行政助理專業人員
d. 建築服務 g. 都市規劃及景觀建築服務	214 建築師、工程師及相關專業人員 2141 建築師、城鎮、交通規劃師 2149 其他之建築師
e. 工程服務	214 建築師、工程師及相關專業人員

⁵¹ WTO, *Services Sectoral Classification List note by the Secretariat*, MTN/GNS/W/120 (10 July 1991).

⁵² 如前所述，此對照表亦有助於經濟需求測試豁免清單之填寫。

⁵³ WTO Doc.S/CSS/W/12, *supra note 7*. 須注意的是，國際職業分類標準共分為十大類別，依序為 1. Legislators, senior officials and managers、2. Professionals、3. Technicians and associate professionals、4. Clerks、5. Service workers and shop and market sales workers、6. Skilled agricultural and fishery workers、7. Craft and related trades workers、8. Plant and machine operators and assemblers、9. Elementary occupations、10. Armed forces 印度所提出之對照表僅包含與專業服務相關的二項，而非全部。資料出處：聯合國國際勞工組織網站：<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/class/isco.htm>。(Last visited :10 Nov 2004)

f.綜合工程服務	2142 土木工程師 2143 電氣工程師 2144 電子及電信工程師 2145 機械工程師 2146 化學工程師 2147 礦業工程師 2148 地圖繪製員及測量員 2149 其他之工程師及相關專業人員
h.醫療及牙醫服務	222 健康專業人員（護士除外） 2221 醫生 2222 牙醫 2229 其他健康專業人員（護士除外） 322 現代健康助理專業人員 3221 醫務助理 3222 公共衛生人員 3223 膳食調配師、營養師 3224 驗光師、光學儀器操作員 3225 牙醫助理 3226 其他現代健康助理專業人員
i.獸醫服務	222 健康專業人員 2223 獸醫師 322 現代健康助理專業人員 3227 獸醫助理
j.助產士、護士、物理治療師提供之服務	222 健康專業人員 2224 藥劑師 223 護士及助產士專業人員 2230 護士及助產士專業人員 322 健康助理專業人員 3226 物理治療師及相關之健康助理專業人員 3228 藥劑助理 323 護士及助產士助理專業人員 3231 護士助理專業人員 3232 助產士助理專業人員
B.電腦及相關服務	213 電腦專業人員 2131 電腦系統設計師與分析師 2132 電腦程式設計師 2139 其他電腦專業人員

	312 電腦助理專業人員
	3121 電腦助理
	3122 電腦設備操作員

資料來源：S/CSS/W/12(24 Nov 2000)。

二、停止課徵社會安全稅

由薪資中預扣社會安全稅之制度，主要係為失業者、退休人員及殘疾人士等提供保障。但由於自然人移動附件第二項業已排除在永久基礎上有關公民權、居留與就業等措施⁵⁴，外國自然人依契約提供服務，最後皆必須離境，不至於終老異鄉，亦無失業退休可言。因此，開發中會員對此種課徵社會安全稅之措施，持否定之看法，認為突然剝削其所得而成為變相減薪，應予以廢止⁵⁵。

渠等指出，儘管 GATS 所允許之停留時間通常低於享受此等社會安全捐所帶來之福利所需的最低時間，然開發中會員的專業人士卻常須繳納社會安全捐予地主國。此等限制之直接或間接影響，將提高服務提供者之進入及營運成本，降低科技與技術移轉之範疇，最後可能被迫由國內服務提供者取代外國服務提供者。因此，渠等呼籲，應給予開發中會員此類稅捐之豁免，俾使其比較利益不受影響⁵⁶。至於具體的作法，有會員則主張藉由雙邊的租稅整合協定(bilateral totalization agreement)之方式逐步達成豁免此類稅捐之目標。

三、縮減經濟需求測試之適用範圍及公開其適用標準

經濟需求測試，乃會員常見的市場開放之限制措施⁵⁷，惟因此種限制之適用標準模糊不清，致會員之行政機關擁有相當廣泛的裁量餘地，嚴重減損承諾之可預測性與確定性。是以，開發中會員陸續對經濟需求測試議題表示意見。渠等所提出之改革方向可分為兩大層次，第一、對於若干服務項目及次項目，應停止經濟需求測試之適用；第二、如仍須適用經濟需求測試，則應揭露其相關標準。茲詳述於下：

(一) 禁止或縮減適用之範圍

開發中會員表示，已開發會員既在其具有比較利益之服務項目中高聲疾呼停止經濟需求測試之適用，就不應厚此薄彼，在開發中會員具有比較利益之模式四

⁵⁴ 請參照第二章第二節之說明。

⁵⁵ 張新平，註 22，頁 21、22。

⁵⁶ WTO Doc. S/CSS/W/12, *supra* note 7.

⁵⁷ 其條文依據，乃 GATS 第十六條(a)款～(d)款。關於經濟需求測試在會員間適用之情形，請參照第三章第二節之說明。

方面採取該項措施⁵⁸。

至於如何排除經濟需求測試之適用，若干開發中會員，如印度、巴基斯坦等，則提出具體之建議⁵⁹。渠等指出，若僅以服務項目(sector)或次項目(sub-sector)為排除經濟需求測試之基礎，易有涉及之人員類別過於廣泛之缺點。是以，較妥適之作法為，先將 WTO 之「服務項目分類表」與國際勞工組織所擬之「國際職業分類表」進行對照，並以此對照表為基礎，在各會員之水平承諾中填寫經濟需求測試之豁免適用清單，其形式則如表 4-2 所載⁶⁰。

表 4-2: 經濟需求測試豁免適用清單範例表

職業	服務項目	其他限制
15. 1210.董事及主要負責人 1231.財務及行政部門經理 1235.供應及行銷部門經理	6.環境服務	

資料來源：節錄自巴基斯坦之建議，WT/GC/W/131(22 Dec 1998)。

(二) 揭露經濟需求測試之適用標準及情形

除上述外，其餘之服務項目及人員類別縱難立即廢止經濟需求測試之適用，亦應將相關標準予以揭露，以避免行政機關之裁量流於恣意，減損承諾之穩定性及可預測性。為達成此一目標，開發中會員主張制訂「經濟需求測試參考文件(Reference Paper on Use of ENT)」以處理下列各問題⁶¹：

1. 經濟需求測試之定義。
2. 經濟需求測試採用標準，無論為質 (qualitative) 或量 (quantitative) 方面。
3. 經濟需求測試之程序。
4. 經濟需求測試之執行準則。
5. 經濟需求測試相關資訊之公開。
6. 經濟需求測試適用之期間及定期檢討。
7. 經濟需求測試之制度性條款 (institutional provisions) 之訂定。

⁵⁸ WTO Council for Trade in Services, Communication from MERCOSUR, Economic Needs Test, S/CSS/W/139 (20 Mar 2002)

⁵⁹ WTO Doc. S/CSS/W/12, *supra note 7*; WTO Doc. WT/GC/W/131, *supra note 41*.

⁶⁰ 聯合國貿易暨發展會議(UNCTAD)1999 年關於經濟需求測試之研究報告中，亦曾提出類似主張。UNCTAD, *Lists of Economic Needs Tests in the GATS Schedules of Specific Commitments*, UNCTAD/ITCD/TSB/8.10 (6 Sep.1999)

⁶¹ *Id.*

四、國內管制之改革

儘管 GATS 第六條第四項至第六項，已針對外國服務提供者能力之驗證為準則之揭示，然目前仍有許多會員之國內管制有意或無意地與 GATS 之要求相抵觸，形成模式四自由化之重要障礙。為此增進管制之透明化，減少不必要之貿易障礙，開發中會員遂提出下列具體措施以供參考：

1. 建立多邊之國內管制原則

以會計部門國內管制原則⁶²為基礎，發展適用於水平適用於所有部門及個別部門之國內管制原則。

2. 於額外承諾欄內記載國內管制之措施

由於國內管制原則制訂之腳步緩慢，若干會員遂建議，除建立多邊的國內管制原則外，亦可考慮要求會員先將國內管制之各項措施填載於額外承諾表中。倘會員對國內管制措施有所變動，則應負舉證責任(burden of proof)，證明更改後之措施相較於前者，並未使外國服務提供者之負擔增加⁶³，俾增加會員驗證外國服務提供者能力程序之透明性並減少不必要之干擾。

3. 第六條第六項之內涵應予釐清

GATS 第六條第六項規定：「與專業服務有關之項目已提出特定承諾者，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。」對經常被排除在已開發會員間相互認許協定之開發中會員而言，此規定無疑為渠等之服務提供者取得其他會員認證的另一重要依據。是以，開發中會員主張，新回合談判中，應釐清此規定之內涵，尤其是「適當程序」(adequate procedures)之意義⁶⁴。

4. 停止核照條件中之國籍及住所之限制

許多會員於核照條件中，常設有國籍(nationality)及住所(residence)等要求，對外國服務提供者造成相當大的困擾。因此，開發中會員主張，應立即停止

⁶² 為落實第六條第四項之要求，GATS 之「專業服務之部長決議」乃決議設立專業服務工作小組(Working Party on Professional Service, 簡稱 WPPS)，並優先就會計部門多邊規範作成決議，歷經多年討論，1998 年終於完成「會計部門國內管制原則」(Disciplines on Domestic Regulations in the Accountancy Sector, WTO Doc. S/L/64)之制訂，並於同年 12 月 14 日經服務貿易理事會採認通過。張新平，註 40，頁 76。

⁶³ *Id.*

⁶⁴ WTO, *Communication from India, Recognition Issues: Agenda Item: Development of Disciplines for Professional Services*, JOB (03)/192. (30 Sep. 2003.)

此等規定之適用⁶⁵，考慮以對貿易影響較小的方式替代之。縱使難以立即廢除，亦應進一步區分諮詢(consulting)與執業(practicing)之概念，排除僅屬短暫入境提供諮詢之外國服務提供者之適用⁶⁶。

五、強化資格相互認許

許多已開發會員常於雙邊或區域性架構下，藉由合作方式處理核照、資格及相關技術標準等問題。然而，此等安排卻經常將開發中會員排除在外，致渠等之服務提供者處於較不利的地位。因此，開發中會員對相互認許之議題提出以下各項建議：

1. 確實履行通知義務

GATS 第七條第四項雖有通知義務之規範，惟會員履行情況卻頗不理想。例如，自二〇〇〇年迄二〇〇三年，依據第七條第四項(c)款提出通知者，僅有二件，而過去提出通知者，亦泰半為早已存在(*post-facto*)之相互認許協定⁶⁷。由於相互認許協定大多存在於已開發會員間，倘等未能確履行通知義務，則開發中會員對是類協定之資訊無從得知，更遑論參與加入之機會。

因此，開發中會員強調，會員應確實遵守第七條第四項 (a)(b)(c) 款之通知義務，將既存及即將簽署的相互認許協定之全部內容，尤其是所適用之服務項目及次項目等⁶⁸，通知 WTO 秘書處，俾使其他會員得知悉。同時，在談判建立新的相互認許協定之過程中，亦應提供開發中會員適當機會參與諮商⁶⁹。服務貿易理事會(the Council for Trade in Services, CTS)則應定期檢視會員對於上述各該要求之執行狀況。

有會員更進一步主張，相互認許協定之締約者，縱使並非 GATS 第七條所定之「會員」，而僅係會員之「專業團體」者⁷⁰，會員仍應負有此通知義務⁷¹，否

⁶⁵ WTO, Council for Trade in Services, *Communication from Colombia, Professional Services*, S/CSS/W/98 (9 July 2001).

⁶⁶ WTO Doc.WT/GC/W/160, *supra* note 8.

⁶⁷ WTO, *Communication From India, Implementation of Article VII of GATS*, JOB(03)/120(June 2003)

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ 惟須注意者，依金融服務附件第三(c)點之規定：「當一會員考慮認許其他國家之審慎措施時，本協定第七條第(b)款之規定不適用之。」

⁷⁰ 相互認許協定之締約者，可分為以下三種情形：第一：由中央政府談判及締約者；第二、由專業團體代替地方政府締約者；第三、由專業團體締約者。張新平，註 40，頁 64-66。

⁷¹ WTO Doc.S/CSS/W/88, *supra* note 15。此外，依 GATS 第一條第三項(a)款規定，經中央、區域或地方政府或機關授權行使政府權力之非政府機構所採取之措施，屬於 GATS 定義之會員措施。據此，當專業團體係基於會員之中央、區域、地方政府或機關授權而簽訂相互認許協定時，自應遵守此通知義務。

則其他有意願加入之會員即無從進行諮商，將使 GATS 第二項關於諮商加入之規定淪為具文。

2. 會員應積極交換相關資訊

為檢視會員履行第七條第三項規定之情形，會員間應積極交換相關資訊。此外，會員亦應交換為認許目的所使用的多邊同意之準則，俾合於第七條第五項之要求⁷²。

3. 建立「締結相互認許協定準則」

為鼓勵相互認許，會計部門已於一九九七年訂立「會計部門相互認許協定之準則」⁷³。開發中會員建議，可參考此項準則，制訂多邊性質之「締結相互認許協定準則」，以利會員遵循並締結相互認許資格之協定。渠等更主張，準則制訂完成後，或可考慮仿電信服務參考文件(Reference Paper)之作法⁷⁴，將準則之實質內容納入會員之額外承諾中。此外，開發中會員指出，於建立多邊認許規範時，尤應特別注意下列各項：

(1). 無正式認證或發照程序的專業服務項目應有特殊規範

開發中會員指出，若干專業服務項目，如軟體服務業，許多會員尚未有正式之認證及發照程序(formal accreditation or licensing procedures)。是以，為促進此類服務提供者之資格相互認許，減少不當之裁量及歧視，建立一套國際標準實有必要。至於標準之高低，則以最低之專業經驗及專業教育為基礎為宜⁷⁵。

(2). 工作經驗與學位同等性之規範

⁷² WTO printing, JOB (03)/120, *supra* note 66.

⁷³ 為落實第七條第一項之規定，服務貿易理事會遂決議以會計服務作為起步，歷經數年討論，WPPS 終於 1997 年擬定「會計部門相互認許協定之準則」(Guidelines for Mutual Recognition Agreements in the Accountancy Sector, WTO Doc.S/L/38)，並於同年 5 月 28 日經服務貿易理事會採認通過。

⁷⁴ 在基本電信談判小組(Negotiating Group on Basic Telecommunication)之引領下，1997 年 2 月終於完成基本電信自由化之談判，並制訂於 1998 年 2 月生效之第四議定書，即一般所稱之「WTO 基本電信協定」。「WTO 基本電信協定」分為議定書本文及參考文件二部分。議定書本文為原則性之揭示，其意義在於在 GATS 第八條、第九條外，針對電信服務產業，重申市場開放、國民待遇、公開化、國內管制合理透明等原則。至於議定書所伴隨之電信參考文件，則可視為 GATS 「附件之附件」，此乃頗具革命性之機制，使會員得以透過額外承諾之方式，將電信參考文件之實質內容納入各會員之特定承諾表內。彭心儀，〈論 WTO 多邊架構下以特定服務部門為基礎之競爭規範：以 GATS 電信參考文件為核心〉，《政大法學評論》，第 76 期，2003 年 12 月，頁 312- 313。

⁷⁵ WTO Doc.S/CSS/W/12, *supra* note 7.

制訂相互認許之多邊規範時，應考量若干服務項目之特性，於一定條件下，使工作經驗與學位具有同等之機會。

(3). 認許應以廣泛之同等性為基礎

為彌補會員間制度之歧異，卻又毋需實際調和地主國與母國間之標準及要件，可考慮先廣泛承認其他會員之國內管制具同等性(equivalence)⁷⁶，再輔以補償性機制(compensatory mechanism)，如當地之適應期間(local adaptation period)、能力測驗(aptitude tests)等。

(4). 建立暫時發照制度規範

對若干種類之服務提供者（如工程服務），有時會發生地主國有相關證照，但服務提供者的母國卻無相應設計之情形。為促進會員間之相互認許，開發中會員遂呼籲建立暫時性發照(temporary licensing)制度之多邊規範，以彌補會員間制度之落差。至於此規範所適用之部門及程序，則由會員共同擬定之⁷⁷。

六、簽證及工作證等行政程序之革新

外國人欲進入他國境內提供服務，須取得地主國所核發之工作證及簽證始可。然由於會員現存之法令政策多將 GATS 下之自然人移動與長期勞工或移民等混為一談，導致外人在申請時備受刁難，大幅增加時間及金錢成本，開發中會員遂對此提出以下之建議：

(一) 簽證制度之改進

開發中會員主張，GATS 下暫時性質的服務提供者應與永久勞工移動予以區隔，會員國內的一般移民程序及法令不應成為模式四之阻礙。為達此目標，渠等提出下列建議：

1. 與外國服務提供者入境相關之規定應予揭露

⁷⁶ 按 GATS 第七條並未就相互認許之標準加以界定，依學者見解，相互認許之標準可參照技術性貿易及障礙協定(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT Agreement)第二條第七項、食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Agreement)第四條第一項及會計部門相互認許協定準則第 B4 條等，解釋為，外國之管制方式及其合理目標雖與本國不盡相同，但具有「同等性」者，則彼此就相關證照、資格或其他技術水準之要求，得同意互相接受他方對於服務之管制標準。張新平，註 40，頁 64。

⁷⁷ WTO Doc.S/CSS/W/12, *supra* note 7

鑑於多數會員關於外國服務提供者入境之法令並不透明，行政裁量標準不一，致與會員承諾常有悖離之情事，故，開發中會員主張，所有與外國服務提供者入境相關之法律、施行細則及行政規則等皆應予以揭露⁷⁸，並將其填載於額外承諾欄內⁷⁹。

2. 建立專責單位處理 GATS 下自然人之入境及停留事宜

為確保外人得順利進入他國提供服務，開發中會員主張各國應於貿易主管機關(Trade Authorities)下建立專責單位，以受理外人入境遭受阻礙時之投訴等問題⁸⁰。

3. GATS 簽證之引進

開發中會員建議，倘不能大幅改進簽證核發之現狀，則應考慮採用 GATS 簽證(GATS Visa)制度，以適用於會員已承諾之水平或個別服務項目所涵蓋之人員。渠等進一步主張 GATS 簽證制度應明確規範下列各項⁸¹：

- (1). 嚴格之核發時間限制：應於二至四週內核發。
- (2). 賦予若干類別之服務提供者於入境前較短期間提出申請之彈性。
- (3). 申請程序應透明、便捷。
- (4). 設立相關機制以處理申請狀況之查詢、申請遭駁回之原因以及申請之要件等。
- (5). 簽證之延期及變更申請人之身分等程序應予簡化。
- (6). 對於若干公司暫時外派至國外之員工核發 GATS 簽證。
- (7). 建立適當的防衛機制，以避免外國人進入永久勞動市場。

(二) 工作證制度之改進

為避免對本地勞動市場造成嚴重衝擊，各國對於外國人入境工作皆以工作證、工作許可之方式進行管制。由於會員在核發工作證時，並未將 GATS 下暫時性質之自然人移動與長期勞工作出區隔，故造成外國服務提供者於申請工作證時備受刁難。因此，開發中會員遂主張應採取 GATS 工作證制度，俾便利外國

⁷⁸ WTO Doc.WT/GC/W/131,*supra* note 41

⁷⁹ WTO Council for Trade in Services, *Communications from Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, Guatemala, India, Indonesia, Mexico, Nicaragua, Pakistan, Peru, Philippines and Thailand, Review of Progress as established in Paragraph 15 of the Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services (S/L/93)*, TN/S/W/19 (31 Mar 2004).

⁸⁰ WTO Doc.WT/GC/W/131,*supra* note 41

⁸¹ WTO Doc.S/CSS/W/12,*supra* note 7

服務提供者取得工作許可。

(三) 簽證及工作證之行政程序應納入國內管制小組之討論範疇

為妥善處理簽證及工作證之核發程序，開發中會員甚至建議，國內管制小組(Working Party on Domestic Regulation, 以下簡稱 WPDR)應將此等程序納入討論之範圍⁸²。

七、建議以模式四模範承諾表草案為談判基礎

由於會員對模式四自由化之建議南轅北轍，開發中會員遂呼籲以模式四之模範承諾表草案(draft model schedule)作為未來談判之基礎⁸³。鑑於會員之承諾多以水平方式填載，故模範承諾表之範圍原則上亦係以水平承諾為主，針對「短期入境之企業內部人員」(Short-term intra-company visit)及「短期入境之履約者」(Short-term visits to fulfill contracts)，規範下列二種事項⁸⁴：

(一) 涉及市場開放及國民待遇之措施

包含取得「GATS 許可」(GATS Permit)或「服務提供者簽證」(Services Provider Visa, SPV)⁸⁵之資格、程序與要件、排除薪資平等與經濟需求測試之適用、期限延展之資格、程序與要件、履約保證金之提供，以及違反相關規定之處罰等。

(二) 適用相關措施時應採行之方式

包括將入境申請措施、市場開放、國民待遇限制措施等公開化、設立事前陳述意見(prior comment)之制度、國內管制措施、經濟需求測試之標準與適用效

⁸² WTO Doc.TN/S/W/19, *supra* note 73; see also WTO Working Party on Domestic Regulation, *Communication from Colombia, Examples of Measures Relating to Administrative Procedures for Obtaining Visas or Entry Permit*, S/WPDR/W/29(7 July 2004). WPDR 的一份非正文件曾明確指出，繁雜的簽證程序並非第六條第四項之規範標的。因此，開發中會員對銷減人員移動之障礙雖用心良苦，惟簽證相關之行政程序是否屬於第六條第四項所稱「核照程序」或「資格程序」而納入 WPDR 之討論範圍實不能無疑。關此，將於第五章詳述之。WTO Working Party on Domestic Regulation, *Examples of Measures to Be Addressed by Disciplines under the GATS*, *Informal Note by the Secretariat*, JOB (02)/20/Rev.3 (3 December 2002).

⁸³ 模範承諾表草案(Model Schedule Draft)乃 Mark Hatcher 代表國際知名的會計師事務所 PricewaterhouseCoopers 於 2002 年所提出。目前各方陸續提出之模範承諾表，大抵以此為基礎而略有變動。Mark Hatcher, *Draft Model Schedule Covering the Temporary Entry of Natural Persons under General Agreement on Trade in Services*, in *Joint WTO-World Bank Symposium on Movement of Natural Persons under the GATS* (2002).

⁸⁴ Mark Hatcher 模範承諾表草案之詳細內容，請參考附件三。

⁸⁵ 此與 GATS Visa、GATS Permit 等相同之觀念，僅名稱上略有差異。

果等予以透明化，以及設立聯絡單位(Contact Point)提供資訊等。

不過，由於上述模範承諾表草案所涵蓋之人員類型，仍為與模式三連結者，難以滿足開發中會員之需求，因此，若干學者乃相繼提出修改之版本⁸⁶。二〇〇四年三月，Sumanta Chaudhuri、Aaditya Mattoo 及 Richard Self 提出增加「短期入境之獨立專業人員」(Short-term visits by independent professionals)之建議；同年五月，Rupa Chanda 更將短期入境之履約者進一步細分為「短期入境之技術及專業履約者」(Short-term visits by skilled and professional contractual service suppliers, CSS-1)及「短期入境之較低技術及非專業人員履約者」(Short-term visits by less skilled, non-professional contractual service suppliers, CSS-2)以回應開發中會員對中低技術層級人員類型之渴切⁸⁷。

八、採用教育類別國際標準

鑑於已開發會員輒以開發中會員之教育制度與其迥然不同為由，質疑其服務提供者之技能，為解決此爭議，開發中會員遂建議採用教育分類國際標準(the International Standard Classification of Education)⁸⁸，俾利會員間不同教育制度下程度與範圍之比較⁸⁹⁹⁰。

⁸⁶ Sumanta Chaudhuri et al., *Moving People to Deliver Services: How Can the WTO Help?* (World Bank Policy Research Working Paper 3238, Mar 2004); Rupa Chanda, *Movement and Presence of Natural Persons and Developing Countries: Issues and Proposals for the GATS Negotiations* (South Center working paper 19, May 2004)。關於修正版本之詳細內容，請參考附件四、五。

⁸⁷ 第一份修改版本的作者之一—Sumanta Chaudhuri 乃印度駐 WTO 之代表；至於第二份之作者 Rupa Chanda，其意見則常為印度官方所引用。例如，印度於 2000 年所提出之建議案，即係以其 1999 年之著作“*Movement of Natural Persons and Trade in Service: Liberalizing Temporary Movement of Labour under the GATS*” (Indian Council for Research on International Economic Relations working paper No.51, 1999)為藍本。是故，此等建議雖僅為學者之言，卻有可能成為開發中會員未來談判時之重要依據，值得注意。另應說明的是，版本彼此間最大的差異為人員類別，至於會員應採行之規範，則絕大多數仍與 Mark Hatcher 版本相同。

⁸⁸ The International Standard Classification of Education (ISCED)，乃 1976 年由聯合國文教組織 (UNESCO) 所採行，並於 1997 年修正，成為今日通用之 ISCED1997。張新平，註 22，第 26 頁。

⁸⁹ 張新平，註 22，頁 25-26。

⁹⁰ 此主張實與前述採用 ISCO-88 與 W/120 對照表之建議息息相關。按國際職業分類表在架構上，主要由職業 (job) 與技能 (skill) 二大概念所組成。國際勞工組織將各職業分為四個技術層級，為明瞭各層級所代表之意義，該組織又進一步製成 ISCO-88 與 ISCED 之對照表。因此，開發中會員在呼籲採用 ISCO-88 之同時，自亦必須引進 ISCED 之分類。茲將 ISCO-88 與 ISCED 之對照表列於下：

Major group	Skill level	ISCED categories
1. Legislators, senior officials and managers	-	-
2. Professionals	4th	Category 6, 7
3. Technicians and associate professionals	3rd	Category 5
4. Clerks	2nd	Category 2, 3
5. Service workers and shop and market sales workers.	2nd	Category 2, 3
6. Skill agricultural and fishery workers	2nd	Category 2, 3

第四節 已開發會員之自由化建議

已開發會員對於模式四之議題，向來採取保守消極之立場，期望在現有之規範及架構下進行有限度之自由化，與開發中會員積極主動之態度大相逕庭。新回合談判時，美國、歐體、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭、瑞士等，雖直接或間接提出模式四相關之建議案，然除加拿大及瑞士提出若干具體建議外，並未有突破性之主張。茲將已開發會員之建議詳述於下：

一、模式四之用語應予統一

會員承諾表中之常見之用語，如「負責人」、「經理人」、「專家」等，欠缺界定或一致性之定義，不但造成外國服務提供者解讀上之困擾，更可能因此引起會員間之爭端。是故，已開發會員主張，未來談判時，應致力於用語定義之統一，以增加承諾之可預測性⁹¹。

二、以水平承諾為談判自由化之基礎

已開發會員表示，渠等固然瞭解個別服務項目談判之重要性，惟就談判效率而言，繼續以會員熟稔之水平模式進行，較能避免曠日廢時之弊。至於個別服務項目之談判，則待水平承諾談判完成後漸次展開⁹²。

三、簽證及工作證申請程序應予簡便化

簽證及工作證申請程序之繁瑣，嚴重影響已開發會員之自然人進入他會員境內提供服務，因此，已開發會員呼籲，入境申請之程序應力求便捷⁹³。

7.Craft and related workers	2nd	Category 2, 3
8.Plant and Machine operators and assemblers	2nd	Category 2, 3
9.Elementary occupations	1st	Category 1
10.Armed forces	-	-

說明：ISCO 技術層級之第一級，所對應者為基礎教育(primary education)；第二級對應者為中等教育(secondary education)之第一、二階段，亦包含學徒(apprenticeships)或在職訓練(on-the-job training)；第三層級則係指十七、十八歲開始之教育，持續約四年，但所獲得之學位非與大學相當者；至於第四層級則為大學或相當於大學之學歷。Warwick Institute for Employment Research, *Introduction and the Conceptual Framework of ISCO-88*。資料來源：<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/research/isco88/english/>; see also OECD Working Party of the Trade Committee, *Service Providers on the Move: A Closer Look at Labour Mobility and the GATS*, TD/TC/WP(2001)26/FINAL(20 Feb 2002) 38-39

⁹¹ WTO Doc. S/CSS/W/45, *supra* note 5.

⁹² *Id.*

⁹³ WTO Doc. S/CSS/W/63, *supra* note 14

瑞士並以其蘇黎世省(the Canton of Zurich)所推行之電子工作證(e-Work Permit)為例，向其他會員介紹利用網路以簡化行政程序之具體措施⁹⁴。茲將其運作方式及其優點略述於下：

(一) 運作流程

1. 註冊取得帳號密碼

申請時，須先於網站上完成註冊，並取得帳號及密碼，至於申請者則分為以下三類：

- (1). 個人欲取得工作證者。
- (2). 法人內負責管理工作證處理業務者。
- (3). 代表法人直接向政府機關申請工作證者。

2. 線上填寫申請所需之表格及相關文件

註冊完成後，申請者即可直接於線上填寫申請表及相關補充資料。

3. 追蹤處理狀況及更新個人資料

申請表及相關資料送出後，申請者得於網站查詢作業之進度(status tracking)。如有任何資料需更新或修改者，亦可於作業程序完成前為之。

(二) 此程序之特色

1. 申請之網站乃全天運作，故外國工作者得隨時提出申請。
2. 以網路為媒介，可減少各行政機關間業務往返之時間。
3. 網站提供申請所需之詳細資訊，且賦予申請者追蹤作業進度、修改個人資料之權利，大幅提昇處理程序之透明性。
4. 為提升申請者之信賴，申請網站之安全性業經電子互信組織(e-comtrust organization)認證，以確保申請者之資料不致外流。
5. 較傳統申請方式便捷：包含蘇黎世省及聯邦政府，所有處理時間原則上皆在兩週至三週內。

⁹⁴ 瑞士將外國人入境工作事宜，區分為聯邦及省二個層次：簽證之核發由聯邦管理，而外國人之工作證則先由各省處理後，再由聯邦政府作最後批准。WTO Council for Trade in Services, *Communication from Switzerland, e-Work Permit in Switzerland: www.workpermit.zh.ch, TN/S/W/22(17 Sep. 2004)*

瑞士指出，此制度不但縮短處理時間，更大幅提升作業之透明性，頗受各界好評⁹⁵，其中若干概念，或可成為各會員處理模式四相關程序上之參考。

四、與模式四相關之各項規範及程序應力求透明

模式四相關之規範及程序，包含經濟需求測試、入境及停留、工作許可、服務提供者之資格要件、資格程序、技術標準、核照條件及程序等措施，皆應予以公開揭露。會員之政府機關對申請者之詢問應適時回覆，並給予有興趣者對相關法令陳述意見之機會⁹⁶。

為落實此透明化之要求，加拿大更進一步提出以下兩種具體辦法⁹⁷，第一，會員可將其模式四承諾相關之法令資訊製成對照表，於雙邊或多邊諮商中提供與其他會員，此表僅標明相關之法令及查詢處即可，無須詳載條文內容(表 4-3)；第二，會員亦可選擇直接將模式四相關之法令填載於額外承諾欄內。

⁹⁵ 瑞士蘇黎世省之電子工作證制度自 2003 年 3 月推行至今，已有百分之三十七的外國工作者提出申請，2004 年底使用比例預計將達百分之四十以上。Id.

⁹⁶ WTO Doc. S/CSS/W/29, *supra* note 3

⁹⁷ GATS negotiations Friends of Mode 4 Group, *Non-Paper: Canada's View and Proposal on Transparency of Horizontal Mode 4 Commitments* (5 Mar. 2003)

表 4-3：加拿大模式四承諾與相關法令對照表之範例摘要表

模式四之水平承諾 (Horizontal Mode 4 Commitment)	法律 (Law)	施行細則 (Regulation)	行政規則 (Administrative Guidelines)	其他公共資訊 (Other Public Information)
商業訪客 (Business Visitors)	2002 移民及難民保護法(2002 Immigration and Refugee Protection Act)。 (www.cic.gc.ca/english/irpa/key-ref.html)。	2002 移民及難民保護法施行細則(2002 IRPA Regulations)，第九章(Part 9)，第三節(Division 3)，第一八七六(a)及第一八七七條。 (Canada.gc.ca/gazette/part2/pdf/g2-136x9.pdf)	暫時性外國工作者行政規則及外國工作者手冊(Temporary Foreign Worker Guidelines/Foreign Worker Manual(FWM))。 (www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/fw/few.pdf) 5.2,p.7 and Appendix D on GATS)。	1.加拿大暫時性工作(Working Temporarily in Canada)(www.cic.gc.ca/english/work/index.html)。 2.服務貿易總協定下暫時性入境加拿大簡介(Publication/Brochure called “Temporary Entry to Canada under the General Agreement on Trade in Services)。

資料來源：節錄自 GATS negotiations Friends of Mode 4 Group, *Non-Paper: Canada's View and Proposal on Transparency of Horizontal Mode 4 Commitments*. (5 Mar.2003)

五、開放查詢單位供企業及個人使用

依 GATS 第三條規定，會員對涉及或影響 GATS 運作之所有一般性適用之相關措施及增修訂定足以重大影響承諾之新措施，均應予以公開，並透過查詢單位提供上述資訊。惟由於有權提出查詢者僅限於會員，對企業及個人造成不便，因此，已開發會員遂主張，查詢單位之使用者亦應包括企業及個人在內，始能落實第三條公開化之立法意旨⁹⁸。

⁹⁸ WTO Doc. S/CSS/W/45, *supra* note 5

六、企業內部調動人員之限制應予減少

模式三固為已開發會員之強項，惟如欲有效發揮商業據點之功能，則常須便利之人員調動。因此，已開發會員主張，新回合談判時，應加速開放企業內部調動人員開放之腳步，尤其是減少對管理階層及較高技術人員之限制⁹⁹。

七、減少經濟需求測試之適用或揭露其標準

經濟需求測試之適用，除已開發會員外，開發中會員之使用亦極為普遍，此情形今已開發會員亦不堪其擾。歐盟更直言，此類未載明適用標準之測試，實質上即與不予承諾(unbound)無異¹⁰⁰。是以，已開發會員遂主張，會員應致力於消除經濟需求測試之適用，縱使現階段難以達成此要求，亦應明確揭露其適用之標準，俾增加行政程序之透明性¹⁰¹。

惟因經濟需求測試適用標準之建立難於短期內完成，有會員乃建議，現階段可先由提升透明化著手，藉由交換會員經濟需求測試之法規資訊，以強化承諾之可預測性¹⁰²。

八、國內管制之改進

為使會員之管制措施在正當的目的下，對貿易造成最小影響，會員應確保對外國服務提供者之核照條件及相關行政程序等，符合必要性(necessity)之要求。而在決定某項措施是否必要時，亦應一併討論其與透明化間之關聯性。此外，WPDR 亦應參考會計部門之國內管制準則，儘速建立適用於所有部門的一般性準則，以及個別專業服務之準則¹⁰³。

此外，關於核照條件中常見之國籍及住所等要求，許多已開發會員亦紛紛提出停止適用之呼籲，並主張在不影響會員對消費者保護及公共利益之考量下，以其他對貿易影響較小的方案代之¹⁰⁴。

⁹⁹ 此點乃日本所強調者。WTO Doc. S/CSS/W/42/Suppl.2, *supra* note 4；另請參照日本外務省，〈自然人 移動 日本〉，資料來源：日本外務省，http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/service/p_movement.html。

¹⁰⁰ WTO Doc.S/CSS/W/45, *supra* note 5.

¹⁰¹ WTO Doc.S/CSS/42/Suppl.2, *supra* note 4; see also WTO Doc.S/CSS/W/48, *supra* note 6。

¹⁰² GATS Negotiations Friends of Mode 4 Group, *Mode 4 Commitments and Economic Needs Tests Paper by Canada* (Mar 31, 2004) 前揭加拿大所提之對照表(表 4-3)，亦有助於會員間資訊之交換。

¹⁰³ WTO Doc.S/CSS/W/75, *supra* note 16.

¹⁰⁴ 此一主張在已開發會員專業服務人員自由化之建議中尤為常見。Id; see also WTO Doc.S/CSS/W/62, WTO Doc.S/CSS/W/63, WTO Doc.S/CSS/W/67, WTO Doc.S/CSS/W/42。

九、模式四人員攜帶服務所需之器具入境應予免稅之優惠

若干服務項目，外人進入他會員境內提供服務時，必須攜帶相關之器材工具，倘對此類物件予以課稅，將不利於外國服務提供者之競爭，減損渠等赴他國提供服務之意願。是以，有已開發會員主張，新回合談判時應討論是否應予模式四提供服務所需的可攜帶之工具予以免稅之優惠¹⁰⁵。

¹⁰⁵ 此建議乃加拿大所提出。WTO Doc.S/CSS/W/48, *supra* note 6