# 第一章　緒論

## 第一節 研究題目之說明

為求精確，避免讀者誤解，擬先就論文主題用詞—「自然人移動」作基本說明。本文研究的主軸，為世界貿易組織(World Trade Organization，簡稱 WTO）服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services，簡稱 GATS）下服務提供模式之一。在 GATS 的本文中，此種服務提供模式的原文為”presence of natural persons”，國內學者常直譯為「自然人呈現」。惟由於此種服務提供之特性，乃藉由自然人跨國界之方式提供服務，若使用 GATS 本文規定之「呈現」一詞，恐難體現此模式之特色。因此，本文主題用詞之選取上，寧捨 GATS 本文之「呈現」一詞，改採自然人移動附件(Annex on Movement of Natural Persons)中所規定之「移動」(movement)一詞[1]。

## 第二節 研究動機及研究目的

### 一、研究動機

對於資金與技術相對匱乏的開發中會員而言，自然人移動毋寧為具有比較利益的服務提供模式之一。藉由短期勞力移動至海外，不但可解決國內勞力過剩之問題，更能帶來可觀的外匯收入，改善本國經濟狀況；他方面，短期移出之勞力於海外工作時所習得之新穎技術與知識，亦將有助於國內生產及服務水準之提升。而就已開發會員來說，在出生率低、人口結構呈現高齡化等因素影響下，許多產業所面臨的工資高漲及人才難覓之窘境，使先進國家不得不正視勞動力需求之議題[2]。

儘管不少會員國對於勞動力的引進有所需求，但由於人員移動所牽涉的層面太廣，移民政策、社會安全乃至文化認同等因素盤根錯節，使得各國在模式四的開放上相當保守，不但承諾項目僅集中於專業人士(specialist)與企業內部人員調動(intra-corporate transferee)等白領階級，更有著林林總總的管制態樣。在不願意受到 GATS 承諾拘束，卻又有實際需求的情況下，許多會員轉而以本國立法或雙邊、複邊的合作方式，引進外國服務提供者。

[1] 事實上，不論 WTO 官方、會員國抑或是學者間，在論述此種服務提供模式時，常以「自然人呈現」、「自然人移動」及「模式四」三者交替使用。為行文之便，本文以下論述時仍會將三者交替使用，合先敘明。

[2] 如聯合國 2000 年之調查中即指出，由於人口老化問題日益嚴重，預估至 2050 年時，日本每年將需要引進逾六十萬名勞工，以維持其國內人口之穩定。Pradip Bhatnagar, *Liberalising the Movement of Natural Persons: A Lost Decade*? 27(3) THE WORLD ECONOMY 460 (2004)

此一保守之承諾現狀令人力資源豐沛的開發中會員極為不滿，因此，於 2000 年 WTO 新回合談判時，以印度為首之開發中會員即紛紛提出具體之建言，試圖打開目前在 GATS 架構下人員移動之僵局。另一方面，學者間亦陸續表達其對於模式四自由化之看法，並分別從闡釋開放市場所帶來經濟誘因、區隔自然人移動與移民、長期勞動力移動間之不同等角度切入，藉此釐清各國之疑慮，以期模式四在新回合談判下能有所突破。

就我國而言，迄民國九十二年為止，服務業已達國民生產毛額百分之六十七點八，未來四年內，政府預期將服務業之產值提升至國民生產毛額七成以上[3]。在經濟轉型為服務業為主之潮流下，外國服務提供者之引進乃至於本國服務人才輸出等，勢將成為難以忽視之課題。此外，在出生率節節下降、人口老化及教育水準提升等因素影響下，我國之社會結構快速變遷，許多產業開始面臨人力短缺之困境。以我國經濟發展最引以自豪的 IT(Information technology)產業為例，由於國內所培養的科技人才不敷市場需求，邇來不少公司亦開始聘僱外國工程師來台[4]，成為國內產業亟需面對的問題。

面對模式四自由化聲浪高漲之勢，人員移動進一步開放的問題，於新回合中已難以迴避，由於人員移動所牽涉層面甚廣，對我國而言，倘稍有不慎，不但將造成我國就業市場門戶洞開的嚴重後果，其後續效應，如本地勞工失業率上升、及對治安、文化語言等衝擊，將為我國帶來不可預測的影響。舉例而言，我國模式四承諾中之第三類自然人移動，其內涵為何？如依國貿局之中譯文—「受中華台北企業僱用之自然人」(a natural person employed by business entities in Chinese Taipei)，則對我國就業市場產生如何影響，我國又應如何因應，值得深思。

職是之故，自然人移動之基本概念、內涵上之爭議，乃至於會員各陣營間意見落差等議題之釐清，對於我國新回合談判而言，實屬刻不容緩之事。本文之研究動機，即針對模式四規範上的重要問題、我國模式四承諾中之「第三類自然人移動」及相關談判策略進行分析，希冀對我國談判當局能有所助益。

## 二、研究目的

本文之研究目的，為下列數點：

[3] 行政院經濟建設委員會，＜服務業發展綱領及行動方案總論＞，2004 年 11 月 15 日。資料來源：行政院經建會網站，網址：http://www.cepd.gov.tw/indexset/indexcontent.jsp?task=direct&topno=1&url=../industry/services/index.htm。(Last visited: 18 Mar.2005)

[4] 舉例言之，我國雖為半導體設計大國，但電腦軟體工業卻不甚發達，軟體設計相關人才更是缺乏。近來，行政院科技顧問組計畫引進印度工程師，以促推動國內軟體產業之發展。聯合報，2001 年 10 月 24 日，第 22 版。

（一）釐清自然人移動之基本內涵，並探討此種服務供給模式對於社會、經濟等層面之影響。

（二）分析會員目前之承諾現狀，及受會員及學者所詬病之貿易障礙，以作為我國新回合談判之借鏡。

（三）歸納低度開發、開發中、及已開發會員等三大陣營之自由化建議，以供相關當局觀察新回合談判之趨勢及可能面臨之議題。

（四）針對我國承諾表中有疑義者進行分析，提出可能的因應策略；並就新回合談判中重要議題，如 GATS 簽證、人員分類、ISCO-88 與 W/120 對照表等，討論其可行性及影響。

## 第三節 研究方法

本文將採用文獻分析之方式，除以 WTO 秘書處、會員正式及非正式提案為論述基礎外，另輔以民間組織及 GATS 學者之研究。藉由比較分析渠等之觀察，呈現模式四目前所面臨的困境，並將新回合談判可能之方向逐一點出，俾使我國相關主政機構得以熟稔各國之立場及相關議題，以利於新回合模式四談判之進行。

## 第四節 研究範圍

### 一、GATS 架構下之人員移動

以自然人移動之方式提供服務，本質上亦屬於國際勞動力移動之一環，然本文研究之重心，僅限於 GATS/WTO 架構下之服務提供模式，故文中雖偶有兼及國際勞動力移動之問題，但原則上不作超過 GATS 架構過多之論述，以免模糊全文焦點。

此外，在不願受多邊架構所拘束，卻有人力需求之情形下，遂有會員轉而以雙邊或複邊合作之方式，引進外國服務提供者。是類協定不但為數頗多[5]，其形

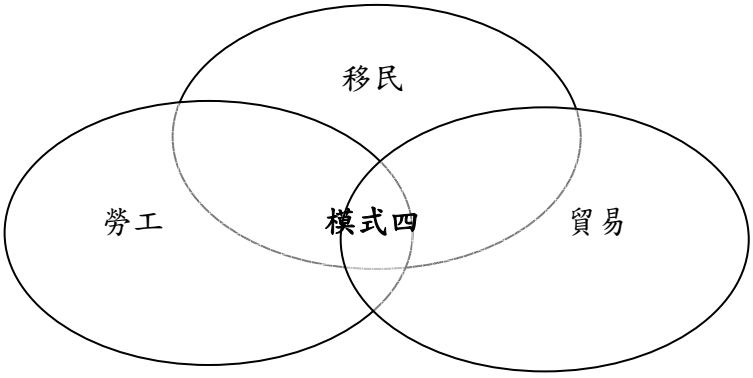
[5]例如，東協自由貿易區域(ASEAN Free Trade Area)、澳洲與紐西蘭更緊密貿易關係(Australia – New Zealand Closer Economic Relations，簡稱 ANZCERTA)、加勒比海共同市場(Caribbean Community，簡稱 CARICOM)、加拿大與智利自由貿易協定(Canada-Chile Free Trade Agreement)、東非與南非共同市場(Common Market for Eastern and Southern Africa，簡稱 COMESA)、歐盟與墨西哥自由貿易協定(EU-Mexico Free Trade Agreement)、日本與新加坡自由貿易協定(Japan-Singapore Free Trade Agreement)北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement，

式與所涵蓋之人員亦南轅北轍，如欲詳細探討，勢必佔用過多篇幅，而因此，本文之研究重心，乃模式四在 GATS 架構下之承諾與管制，及自由化之趨勢，對於相關協定或區域組織人員移動之安排，則不多加著墨。

### 二、討論 GATS 人員移動的規範面

自然人移動所牽涉之議題十分複雜，如圖 1-1 所示，除貿易外、更涵蓋勞動市場及移民法令等層面，因此，在討論模式四時，有經濟學者自貿易開放與管制間之論辯出發，闡釋自然人移動自由化之利弊者；亦有若干會員之移民機關以移民監控之角度，探討模式四自由化之問題。本文則係由 GATS 之規範層面出發，檢視目前之承諾及貿易障礙，並探討新回合解除管制之相關主張。在論述過程中，雖不免觸及移民及勞動市場等周邊議題，惟此乃探討管制及自由化時之必然，而非本文之出發點，合先敘明。

圖 1-1:模式四涉及之面向示意圖




資料來源：Paul Henry, *Mode 4: Through a Canadian Immigration Policy Lens, in* MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES(Aaditya Mattoo& Antonia Carzaniga eds.2003)

## 第五節 研究限制

### 一、限於總體性分析

不論經濟開發程度如何，會員對於模式四之承諾皆極為保守，絕大多數會員多係以水平方式，將可適用於所有部門的少數人員類別填載於水平承諾欄內，風

簡稱 NAFTA)、紐西蘭與新加坡更緊密經濟伙伴(New Zealand – Singapore Closer Economic Partnership)、美國與約旦自由貿易協定(U.S-Jordan Free Trade Agreement)、南方共同市場(South Common Market Agreement)乃至於歐盟內部人員自由移動等。Julia Nielson, *Labor Mobility in Regional Trade Agreements, in* MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES 93-108(Aaditya Mattoo & Antonia Carzaniga eds.2003)

格大同小異，故逐項歸納會員之特定承諾缺乏實益。再者，GATS 新回合談判已於二０００年展開，屆時模式四之承諾定有相當程度之調整，限於研究期間之限制，追蹤統計會員承諾技術上並不可行。因此，本文將以 WTO 秘書處於二００二、二００四年之針對所有會員水平承諾所為之統計為基礎，總體觀察模式四開放之現狀。

## 二、統計資料引用上之限制

（一）服務貿易統計方面

服務貿易之統計極為困難，自然人移動之類型亦不例外。因此，在論述自然人移動對於國際貿易之影響時，本文將以 WTO 秘書處及聯合國所採認之「國際服務貿易統計手冊」等文獻中所載之資料為依據。

（二）秘書處之資料引用，以最新數據為主，例外始依較舊版本

如前所述，本文將引用 WTO 秘書處之統計文獻採取總體性分析之方式，。惟須說明者，此類統計資料，事實上有若干欠缺周延之處，如二００四年之統計文獻固為最新，但其分類方式則較為粗糙[6]；至於二００二年之數據，雖已過時，惟其歸納分析之詳盡，則非前者所能及。因此，本文於論述時，原則上儘可能以最新之統計數據為基礎，惟遇資料匱乏而不易判讀時，仍將以 WTO 早期之統計文獻為據，體例上偶有欠缺一貫之情形，實非得以。

## 三、主觀觀察之限制

本文雖將相關議題進行歸納，並試圖對我國談判之策略提出若干建言，惟因新回合談判正在進行中，許多議題仍處於發展階段，本文提出之若干建言，難免有流於主觀之弊。不過，鑑於自然人移動之談判時程已迫在眉睫，本文之相關建議固有不完備之處，但仍希望藉此提請政府有關當局注意。

## 四、文獻引用之限制

由於自然人移動之議題新穎，國內相關文獻為數不多，因此，本文主要參考文獻絕大多數來自於國外學術期刊及相關國際組織研究報告。又，由於國內 WTO 日文相關刊物極為有限，故除少數筆者所能蒐集到的日文文獻外，餘者仍以英文文獻為主要參考來源。

[6] 如 WTO 於 2004 年出版的 World Trade Report，其數據固為最新，然其相關分類方式卻未如 1998 年秘書處之統計來的詳盡。

## 第六節 研究架構

本文共分為六章。第一章為「緒論」，分為研究動機及目的、研究方法、研究範圍、研究限制，及研究架構等部分，介紹論文的基本理念與架構，以期使讀者能初步瞭解本文題目之爭點所在。

第二章闡述「自然人移動基本概念之分析」。對一般人而言，WTO 固為家喻戶曉的名詞，然對於 GATS 卻多無所悉；對於法律人來說，「自然人」(natural person)是個再淺顯不過的基本概念，但加上「移動」(movement)一詞，卻常令人有似懂非懂之感。據此，本文第二章主要之目的便在釐清 GATS 下「自然人移動」之內涵及範疇。其中，地主國企業僱用外國自然人有無 GATS 適用，不但為各界爭論不休的重要問題，亦與我國模式四之承諾息息相關，乃本章論述之重心。又，除自然人移動外，GATS 下尚有境外提供服務(cross-border supply)、境外消費(consumption abroad)、及商業據點呈現(commercial presence)三種服務提供模式，本文亦擬將上述三種服務提供模式與自然人移動作比較分析。由於自然人移動涉及人員的出入境、勞動市場就業狀況等敏感問題，對於地主國(host country)之經濟、社會、文化等各層面皆有一定程度的衝擊，故開放與否、開放程度，乃至於如何管制等，經常為 WTO 會員論爭的焦點所在；另一方面，經濟上，勞工的輸出固然有利於此部門具有比較利益之 WTO 會員，但亦常造成此等會員人才流失(brain drain)、引發勞動力欠缺的憂慮。因此，本章將分析開放自然人移動可能造成之影響與衝擊，以及各方所提出的正反論點，藉以釐清若干不必要的誤會。

第三章討論「模式四之承諾現狀及其障礙」。根據 OECD 一九九七年之統計，模式四之產值約三十億美元，遠不及其他三種服務提供模式[7]。截至二００二年止，依 WTO 秘書處之統計資料，模式四僅居所有模式的百分之一，其比例仍屬四種模式中最低者。如此低的產值與佔有率，除由於會員承諾項目相當有限外，亦與會員對模式四予以高度管制息息相關[8]。本章第一節，即分析會員之承諾現狀，藉由秘書處之統計資料，檢視會員對模式四之開放程度；至於第二節，則係以論述模式四之管制與相關障礙為重心。

第四章介紹「烏拉圭回合後續談判及新回合談判提案」。儘管西雅圖部長會議進行失利，但因 GATS 第十九條有內建議程(build-in agenda)之設計[9]，對於

[7] OECD, *Service Providers on the Move: Labour Mobility and the WTO Agreement on Trade in Services*, Policy Brief, OECD Observer 2 (August 2003)

[8] Rupa Chanda, *Movement of Natural Persons and Trade in Service: Liberalizing Temporary Movement of Labour under the GATS*, 9 (Indian Council for Research on International Economic Relations working paper No.51, 1999)

[9] GATS 第十九條第一項規定：「為達成本協定之目標，會員應自世界貿易組織協定生效日起五年

新回合談判並未造成重大影響。對於目前各會員就模式四所為之承諾，開發中會員普遍表示不滿，因此，在新回合談判中，不少開發中會員積極提出新議題，冀為本國勞工輸出海外鋪路。除開發中會員外，已開發會員、民間企業組織、乃至相關學者專家亦紛紛對模式四的自由化提出建言，試圖消除各國對於自然人移動所施加的貿易障礙。本章即針對各方所提出之建議加以整理歸納，俾提供我國政府相關單位於新回合談判時參考之用。此外，為期能徹底理解自然人移動談判的脈絡，本章將一併介紹自然人移動過去談判之原委及其結果。

第五章為「我國模式四承諾檢討及其對策分析」。第一節，擬先評估我國模式四之自由化程度，作為未來新回合談判之參考；第二節則針對水平承諾表中頗富爭議的第三類自然人移動之內涵深入分析，並提出可能的解套方案，期供談判當局酌參。

第六章提出「建議與結論」。本章將彙整前面各章的重點，並提出具體建議，期供有關機關政府參考。

內開始定期連續數回合之談判，以達到漸進式更高程度之自由化。此類談判應以減少或排除對服務貿易有不利影響之措施為目標，以期提供有效之市場開放。過程中應以互利為基礎，增進所有參與者之利益，並確保權利與義務之整體平衡。」