

國立政治大學國際經營與貿易學系研究所

碩士學位論文

論服務貿易模式四自由化之可行方向

Approaches to the Liberalization of Mode 4 Trade



指導教授：楊光華 博士

研究生：蔡元閔 撰

中華民國 105 年 6 月

國立政治大學
博碩士論文全文上網授權書

National ChengChi University

Letter of Authorization for Theses and Dissertations Full Text Upload

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

(Bind with paper copy thesis/dissertation following the title page)

本授權書所授權之論文為授權人在國立政治大學國際經營與貿易學系所
國際經濟法 組 104學年度第二學期取得 碩士學位之論文。

This form attests that the Int'l Trade Law Division of the Department of Graduate Institute of International Trade at National ChengChi University has received a Master degree thesis/dissertation by the undersigned in the 2nd semester of 104 academic year.

論文題目 (Title)：論服務貿易模式四自由化之可行方向 (Approaches to the Liberalization of Mode 4 Trade)

指導教授 (Supervisor)：楊光華

立書人同意非專屬、無償授權國立政治大學，將上列論文全文資料以數位化等各種方式重製後收錄於資料庫，透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式提供用戶進行線上檢索、瀏覽、下載、傳輸及列印。國立政治大學並得以再授權第三人進行上述之行為。The undersigned grants non-exclusive and gratis authorization to National ChengChi University, to re-produce the above thesis/dissertation full text material via digitalization or any other way, and to store it in the database for users to access online search, browse, download, transmit and print via single-machine, the Internet, wireless Internet or other public methods. National ChengChi University is entitled to reauthorize a third party to perform the above actions.

論文全文上載網路公開之時間 (Time of Thesis/Dissertation Full Text Uploading for Internet Access)：
網際網路 (The Internet) ■ 立即公開

● 立書人擔保本著作為立書人所創作之著作，有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵害任何第三人之智慧財產權。

The undersigned guarantees that this work is the original work of the undersigned, and is therefore eligible to grant various authorizations according to this letter of authorization, and does not infringe any intellectual property right of any third party.

● 依據96年9月22日96學年度第1學期第1次教務會議決議，畢業論文既經考試委員評定完成，並已繳交至圖書館，應視為本校之檔案，不得再行抽換。關於授權事項亦採一經授權不得變更之原則辦理。

According to the resolution of the first Academic Affairs Meeting of the first semester on September 22nd, 2007, Once the thesis/dissertation is passed after the officiating examiner's evaluation and sent to the library, it will be considered as the library's record, thereby changing and replacing of the record is disallowed. For the matter of authorization, once the authorization is granted to the library, any further alteration is disallowed.

立書人：蔡元閔

簽名 (Signature)：蔡元閔

中華民國105年6月23日

Date of signature：23 / 06 / 2016 (dd/mm/yyyy)

國立政治大學國際經營與貿易學系碩士班

蔡元閱 君所撰之碩士學位論文

論服務貿易模式四自由化之可行方向

業經本委員會審議通過

論文考試委員會

李河

張新平

柏克華

柏克華

指導教授

系主任

陳坤銘

中華民國 105 年 6 月 20 日

謝辭

本篇論文的完成，有賴這兩年在國貿所求學過程中所有曾經幫助過我的人。首先，由衷地感謝我的指導教授——楊光華老師。因緣際會下，有幸自碩一隨著楊光華老師執行科技部計畫的研究，過程中與老師密集的學習，是我在國貿所中獲得的最珍貴資產。在撰寫論文過程中不時有倦怠、焦躁的情緒，然而每當楊光華老師挑燈夜戰、有時甚至抱病將我的論文修改回傳時，深受感動之餘，總是提醒著自己必須更加努力，以盡力達到老師的期待。

我也相當感謝張新平老師、李淳老師兩位口試委員在口試當天提供的寶貴意見，使我的論文更臻完整。若本篇拙作對於服務貿易相關之研究能有一絲貢獻，都應歸功於楊光華老師，以及兩位口試委員。

國貿所法組對我來說就是一座寶山，這兩年能自此滿載而歸，除了楊光華老師的悉心教導之外，我對於施文真老師與楊培侃老師也心存感激，感謝兩位老師在法組相關課程中曾經教授我的所有知識。尤其感謝施老師在我撰寫論文的後期，在她的課堂上給予我相當大的彈性，我才能順利完成本篇論文。

進入國貿所法組學習，起初並非我生涯規劃的一部分。因此我要特別感謝大四暑假在法務部國際及兩岸法律司見習時，國際科喬建中科長將我領進國際貿易法的領域。我也相當感謝吳孟洲學長在我準備研究所考試期間的幫助，讓我這個法律門外漢最終能順利加入國貿所(法組)這個溫馨的大家庭。

國貿所的學習相當紮實，感謝經濟組、行銷組、財管組所有曾經在課業上幫助過我的朋友，特別感謝馬好瑄、彭思涵、杜芸菩三位好友的相伴。不過，在同儕中我最由衷感謝的，依舊是法組的每一位同學。謝謝潔如、虹妤、郁珊、柏霆、俐伶、茹穗，時常忍受我的杞人憂天以及不時發作的焦慮，特別是潔如，謝謝妳陪我一起度過每個與大楊老師 meeting 的緊繃午後。當然，我也十分感謝碩一每一位學弟妹帶給我的歡笑，尤其感謝文祈幫我張羅口試當天的一切。

最後，感謝我的摯友莊惟中、蔡孟融、以及曾靖淳在我撰寫論文過程中的支持、鼓勵與陪伴。對於永遠做為我最強力後盾的家人，更是滿懷感激。

摘要

服務貿易「模式四」涉及生產要素之一的勞動力跨境移動，其所能帶來之貿易利得相當可觀；然而，勞動力之移動向來不為地主國青睞，各國針對此等自然人服務提供者多所管制，造成模式四貿易之諸多障礙，致使模式四佔服務貿易總量之比例極低，而亟待開發。在盤點多邊與非多邊體制下 WTO 之 GATS 與 TPP 協定消弭模式四貿易障礙之成果後，本文發現，國際間對於模式四貿易障礙之消弭必須持續推動，方能早日獲致模式四貿易自由化附隨之經濟利益。奠基於上述多邊與非多邊體制之成果，本文提出未來國際間在持續消弭模式四貿易障礙之可行方向，並以現正如火如荼談判中之「服務貿易協定（TiSA）」為例，印證本文所建議之方向有其可行性。

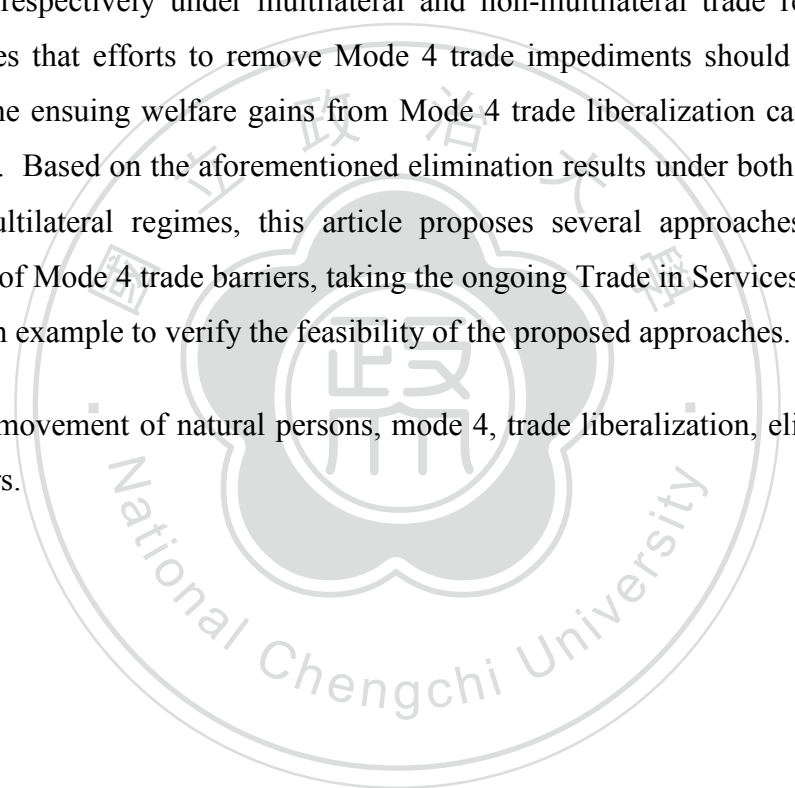
關鍵字：自然人移動、模式四、貿易自由化、貿易障礙消弭。



Abstract

Mode 4 of trade in services entails the cross border movement of one of the factors of production: labor. The potential gains from labor mobility can be substantial; however, labor mobility has never been welcome. Numerous regulations imposed by the receiving countries on the natural persons as service suppliers create barriers to the Mode 4 trade, resulting in the fact that Mode 4 trade accounts for little proportion of all four modes of service supply. After conducting stock takes on the elimination results of Mode 4 trade barriers through the GATS and the TPP Agreement respectively under multilateral and non-multilateral trade regimes, this article argues that efforts to remove Mode 4 trade impediments should continue in order that the ensuing welfare gains from Mode 4 trade liberalization can ultimately be achieved. Based on the aforementioned elimination results under both multilateral and non-multilateral regimes, this article proposes several approaches to further elimination of Mode 4 trade barriers, taking the ongoing Trade in Services Agreement (TiSA) as an example to verify the feasibility of the proposed approaches.

Keywords: movement of natural persons, mode 4, trade liberalization, elimination of trade barriers.



目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	2
第二節 研究方法與研究架構.....	4
第三節 研究限制.....	6
第二章 自然人移動與貿易障礙.....	7
第一節 服務貿易障礙綜覽與分類.....	8
第二節 以「模式」分類貿易障礙之必要性.....	11
第三節 常見的模式四貿易障礙.....	13
第四節 小結.....	20
第三章 多邊體制消弭模式四貿易障礙之成果.....	22
第一節 WTO 會員有關模式四之特定承諾.....	24
第二節 非移民簽證之程序面障礙之消弭.....	28
第三節 專業資格要求障礙之消弭.....	32
第四節 小結.....	35
第四章 非多邊體制消弭模式四貿易障礙之成果——以 TPP 協定為例.....	37
第一節 TPP 協定締約國有關商務人士暫准入境之承諾.....	40
第二節 入境措施程序面障礙之消弭.....	46
第三節 專業資格要求障礙之消弭.....	49

第四節 小結暨建議.....	51
第五章 消弭模式四貿易障礙之可行方向.....	53
第一節 設立商業據點要求與數量限制之消弭方向.....	54
第二節 專業資格相互承認之持續促進.....	56
第三節 模式四程序面障礙之消弭方向.....	57
第四節 小結.....	61
第六章 結論.....	63
參考文獻.....	66
附錄一：TiSA 自然人移動附件草案	
附錄二：TiSA 專業服務附件草案	



第一章 緒論

勞動力 (labor) 作為生產要素之一，透過其於國際間之移動所能伴隨的經濟利益相當龐大。研究指出，若勞動力之移動足以使全球薪資達到均衡，則全球所得可增加達 150%，甚至更多¹。世界銀行 (World Bank) 於 2006 年所做之報告亦預測，若未來 20 年 (至 2025 年) 開發中國家移至高所得國家之勞動力增加 3%，則全球實質所得 (real income) 將可增加 3,560 億美金，相當於全球所得之 0.6%，完全可媲美貨品貿易自由化所帶來之利得 (gains)²。另外，更有論者推測勞動力移動之促進所帶來之利得將遠遠大於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 杜哈回合所倡議之農業或製造業自由化所帶來的利益³，若以 WTO 之術語言之，也就是「模式四 (mode 4)⁴」貿易自由化所能帶來的貿易利得相當可觀。不過，上述之分析亦同時觀察到，技術型 (skilled) 勞動力與非技術型 (unskilled) 者對於全球經濟利得之貢獻有其差異：整體勞動力移動所能帶來的潛在利得約佔全球 GDP 之 13% 至 59%，單純來自技術型者之利得則較少，僅佔約 3% 至 11%⁵。

令人訝異的是，模式四「自然人呈現 (presence of natural persons)」作為服務貿易的 4 種模式之一，其占服務貿易總量之比重卻與其他 3 種模式相去甚遠⁶。根據 WTO 秘書處之統計，相較於模式三「商業呈現 (commercial presence)」占了 50%、模式一「跨境提供 (cross-border supply)」占了 35%、

¹ Leonard Alan Winters, *The Temporary Movement of Workers to Provide Services (GATS Mode 4)*, in A HANDBOOK OF INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES, 480, 494 (Aaditya Mattoo, Robert M. Stern, & Gianni Zanini eds., 2008).

² World Bank, *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, at 31, 35 (2005).

³ Sherry Stephenson & Gary Hufbauer, *Labor Mobility*, in PREFERENTIAL TRADE AGREEMENT POLICIES FOR DEVELOPMENT: A HANDBOOK 275 (Jean-Pierre Chauffour & Jean Christophe Maur eds., 2011).

⁴ 由於服務貿易提供之第四種模式為自然人呈現 (presence of natural persons)，而「服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS)」與此相關之附件則是使用「自然人移動 (movement of natural persons)」一詞，故本文於行文中偶有「自然人呈現」、「自然人移動」、以及「模式四」等詞交替使用之情形，惟其所指均為 GATS 第 1 條第 2 項 (d) 款對於模式四服務提供之定義，合先敘明。

⁵ Stephenson & Hufbauer, *supra* note 3, Box 13.2 at 279.

⁶ 楊光華、蔡元閣，「從 TPP 協定論自然人移動議題之發展與我國之因應」，收錄於：楊光華編，第十六屆國際經貿法學發展學術研討會——迎戰 TPP、開拓新時代，頁 53 (2016 年)。

以及模式二「海外消費 (consumption abroad)」占了 10~15%，自然人呈現僅占服務貿易之 1~2%⁷。

更有甚者，除了佔比極低，貿易協定中「模式四貿易」所涉及之勞動力移動，普遍僅限於高技術性、高學歷之自然人；換句話說，一般被視為「藍領」之非技術或半技術 (semi-skilled) 勞動力，大抵是被排除於國際貿易體制與規範之外，即使此等貿易協定在模式四貿易自由化之推動上並未明確排除藍領勞動力：例如，服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 自然人移動附件第 3 段即明文特定承諾之談判係包含「所有類別 (all categories)」之自然人⁸。

第一節 研究動機與目的

既然勞動力移動能帶來如此可觀的貿易利得，為何其佔服務貿易總量之比重卻如此之低？且若此一貿易利得之貢獻有很大部分係源自藍領勞動力之移動，則為何國際間在貿易協定下之模式四貿易卻僅限於白領為主的技術型勞動力？究其原因，模式四的服務提供方式所牽涉者已不僅僅侷限於「貿易」的領域，蓋透過自然人移動入境地主國提供服務，亦已同時碰觸到了有關入出境與移民、以及就業市場的政策領域，使得地主國普遍對於自然人移動多所限制。首先，基於入出境管制與移民政策之考量，或有主管機關認為，即使是「短暫」入境，仍可能存在不肖人士藉此作為其「永久」居留之跳板的風險⁹，而這

⁷ WTO, *International Trade Statistics*, Box 3 at 8 (2005). 不過這個比例其實是有待斟酌的，因為貿易統計常用的國際收支中有關自然人呈現的統計為「所得」項下的「薪資 (compensation of employees)」(註：基於國際收支之統計僅記錄居民與非居民之交易，故此處之薪資僅記錄地主國企業給付給非居民之員工)以及「經常移轉 (current transfers)」項下的「工作者匯款 (workers' remittance)」(註：自第 6 版的國際收支手冊起，此部分已與移民移轉 (migrants' transfers) 合併而改以「個人移轉 (personal transfers)」代之)，然而這個部分並無法涵蓋工作者已用於當地生活所需的薪資，也無法涵蓋工作者為規避租稅負擔而自行攜帶，或透過非正式管道 (非銀行) 匯出者；同時，無法區分是短期或永久移工之匯款，更無法分辨工作者是在製造業抑或服務業。Stephenson & Hufbauer, *supra* note 3, Box 13.1 at 277. 嚴格來講，除了極少數例子，目前的科目類型甚至完全無法涵蓋自然人移動中會產生價值的獨立專業人士

(Independent Professional, IP) 及履約人員 (Contractual Service Supplier, CSS)。Antonia Carzaniga, *A Warmer Welcome? Access for Natural Persons under PTAs*, in *OPENING MARKETS FOR TRADE IN SERVICES*, 475, 479 (Juan A. Marchetti & Martin Roy eds., 2008).

⁸ General Agreement on Trade in Services, Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement, ¶ 3 [hereinafter GATS MNP Annex].

⁹ Michele Klein Solomon, *GATS Mode 4 and the Mobility of Labour*, in *INTERNATIONAL MIGRATION LAW: DEVELOPING PARADIGMS AND KEY CHALLENGES* 107, 144 (Ryszard Cholewinski, Richard

樣的風險恐將使得本國文化認同受到侵蝕、或是社會融合受到影響¹⁰。其次，出於保護就業市場之目的，為了確保國內勞工免於受到外國自然人之競爭或衝擊，主管機關向來對於涉及就業市場開放之議題持保守立場；再者，主管機關尚必須將自然人之入境對於社會福利（如健保、教育、社會保險等）帶來之影響納入考量¹¹。

縱使如此，由於模式四貿易自由化之潛在利得如此龐大，國際間自然不乏相關的貿易機制積極促其開放。WTO 作為推動貿易自由化之多邊體制，自然人移動又是其所指出的一種服務貿易模式，削減此模式之貿易壁壘當然是其既定工作項目。另一方面，非多邊體制下之貿易機制，無論是被標榜為新世紀協定之「跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）」、或是談判依舊如火如荼推進中的「服務貿易協定（Trade in Services Agreement, TiSA）」，也皆有自然人移動之專門規範。

多邊或非多邊之貿易體制雖皆處理自然人移動之議題，但誠如前述，此議題已逾越純粹「貿易」的領域，若單純以經濟利益之觀點著眼，將會忽略此一議題背後所牽涉到的諸如人權、文化融合、國家安全等面向，而此等面向不見得是貿易規範得以妥善處理者¹²。這也使得上述不論是多邊或非多邊體制之機制，在追求自然人移動之自由化上，皆因前揭地主國主管機關所擔憂之事項，而有一定程度之妥協與讓步。貿易協定如何在這樣的框架下推動模式四貿易自由化？地主國基於上述考量所導致之模式四貿易障礙是否有進一步消弭之空間？即成為本文所欲探究之主題。

至於有關貿易協定在推動模式四貿易自由化所未能涵括的藍領勞動力，國際間對其之自由化的推動並非置之不理，畢竟誠如前述，勞動力移動所帶來之貿易利得，更大一部分其實係源自藍領的跨境移動。雖然勞工跨境移動之議題不論是在社會經濟、抑或是政治層面上，向來均是極度敏感之議題，一般在經

Perruchoud & Euan MacDonald eds., 2007).

¹⁰ Leonard Alan Winters, *supra* note 1, at 480.

¹¹ Michele Klein Solomon, *supra* note 9.

¹² Jürgen Bast, *Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 573, 577 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle eds., 2008).

濟發展程度上同質性相當高、享有地理鄰近性、且又欲進一步在社會經濟與政治層面上連結之國家間，才有可能促成¹³；然而，若因國內就業市場出現「技術鴻溝（skill gaps）」而對低技術勞工或季節性勞工（seasonal workers）產生需求，地主國或可能開放特定的就業市場¹⁴。

只不過上述對於藍領勞動力之需求罕有以貿易協定為之者。蓋此類就業市場需求不見得是永久性質，當地主國解決其國內勞力短缺之問題後，毋庸再繼續輸入勞工；且其之需求通常僅限於特定部門。國際間多以締結「雙邊勞動協定（Bilateral Labor Agreement）」、或是推動「短期勞工計畫（Temporary Worker Program）」因應此種短期或部門別之需求；因為此等機制之安排相較於貿易協定享有較大的彈性空間，更能符合就業市場管理上之特性¹⁵。由此可知，關於模式四貿易自由化之推動，屬於藍領勞動力跨境移動之議題，貿易協定並非最合適之機制。

綜上所述，本文旨在盤點多邊體制以及非多邊體制下之貿易協定消弭模式四貿易障礙之成果，以便指出未來此方面仍值得努力之方向；並以 TiSA 為例，進一步闡述本文建議之內涵，以印證本文建議之可行性。誠如前述，貿易協定並非促進藍領勞動力跨境移動自由化之最佳機制；因此，以下各章所論及之貿易協定下模式四貿易障礙的消弭成果，以及提出有關未來進一步透過貿易機制推動模式四貿易自由化之建議，係以白領之自然人服務提供者作為本文主要論述對象。

第二節 研究方法與研究架構

本文最主要之目的，係在提出進一步消弭模式四服務貿易障礙之建議。既是要消弭服務貿易障礙，首先必須盤點此類「障礙」。惟模式四既屬於服務提供的方式之一，本文爰先就服務貿易之障礙進行綜覽。由於服務貿易之障礙係

¹³ Jürgen Bast, *Article V^{bis} GATS – Labour Markets Integration Agreements*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 152, 153 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle eds., 2008).

¹⁴ Stephenson & Hufbauer, *supra* note 3, at 287.

¹⁵ *Id.* at 289.

廣受關注之問題，既有之文獻已多所著墨，因此本文採文獻回顧之方式，於第二章第一節介紹若干學者對於服務貿易障礙之討論及其分類。

現有文獻就服務貿易障礙之分類雖甚豐富，但並未出現以服務提供模式作為分類基準者，以致無法凸顯專屬於模式四之貿易障礙。有鑑於此，本文於第二章之第二節提出新分類的必要性：認為若要更有效率地消弭模式四之服務貿易障礙，有必要依據服務提供之模式重新分類各種貿易障礙。接下來的第三節即進一步聚焦於模式四貿易障礙之說明。

完成常見之模式四貿易障礙的盤點後，本文接著在第三、四章整理國際間多邊與非多邊體制消弭此等障礙之成果。按理，欲了解模式四貿易障礙之消弭情形，應從各國涉及模式四之措施的演變情形，特別是限制的消弭情形著手，然而這將會是極龐大的研究工程，因為不僅需採集國家別的橫軸資料，還需有時間別的縱軸資料。再加上各國此部分措施透明化的程度不一，在有的國家法規資訊不足的情形，採取此種研究方法，最後的成果將會受到相當的限制。這也是為何本文改以探討國際間多邊與非多邊協定規範的內容做為替代，因為理論上締約國與模式四有關之法規，應不致違反其在國際協定下所負擔之義務與所為之承諾，故可以其在國際協定下模式四之承諾做為其開放自然人移動情形之替代指標。

本文先於第三章說明 WTO 之 GATS 有關模式四之規範以及與自然人移動有關之特定承諾¹⁶。GATS 作為目前國際間唯一的「服務貿易」多邊規範，模式四在其架構下之開放情形代表著國際間至今消弭模式四障礙之最重要成就，也因此應該優先予以介紹。

與多邊體制成果相對應的則是在其他雙邊或複邊體制所締結的含有模式四承諾的貿易協定，此部分於第四章討論。如雨後春筍般的貿易協定，含有自然人移動規範與承諾者雖不少，但卻非各個與眾不同。基本上，若是協定本身經濟整合程度高，如歐盟，則區內自然人移動規範的自由化程度高，並不令人意外；反之，若締約方沒有地理上之相鄰性、以及經濟與文化上之同質性，則其

¹⁶ 根據 GATS 第 20 條第 3 項之規定，特定承諾表亦構成本協定之一部分。General Agreement on Trade in Services, art. XX:3 [hereinafter GATS].

貿易協定中有關自然人移動之規範與承諾的開放程度即有限，而此類協定中集大成者應為 TPP 協定。

TPP 協定作為「巨型自由貿易協定 (Mega Free Trade Agreement)」，涵蓋成員範圍包括歷來在自然人移動議題談判立場相左的已開發與開發中國家，故所面臨之障礙消弭困難與第三章所探討之多邊體制消弭模式四貿易障礙相仿。以之做為非多邊體制成果之代表，不僅較逐一介紹所有的雙邊或複邊協定更收事半功倍之效，其較其他雙邊或複邊協定，更有多邊化之可能，而適合做為未來進一步推動此方面工作的師法對象。

綜合第三、四章之觀察，可發現第二章所指出之模式四貿易障礙，仍有不少部分有待進一步消弭。這也反映本文一開始所描述之現象：即模式四之貿易自由化雖能帶來龐大的貿易利得，但模式四貿易之佔比依舊相當低。第五章即嘗試提出未來應如何進一步努力。方法上則是利用目前正在進行談判之 TiSA 的相關草案，以其具體規範文字做為例證，詳述本文建議之實質內涵。

第三節 研究限制

本論文之研究限制在於主述章——即第五章中所討論之 TiSA 係秘密談判，且尚處於談判階段，故最終達成之成果為何尚不可知。其次，雖可借用維基解密所揭露之最新文本了解 TiSA 目前談判內容；惟不可否認的是維基解密文件之正確性並不可考。然而現在欲了解此類秘密談判，似不仰仗此類文件即難以為繼。幸好根據維基解密揭露 TPP 協定相關文件之情形觀之，其正確度極高，並無偽造不實之先例，故有關文獻之真實性疑慮或可稍緩。

儘管有上述研究限制，但對本論文最終結論影響有限，因為 TiSA 有關自然人移動之相關附件草案僅是提供本文建議說明的例證而已。換言之，無論最終 TiSA 談判成果如何，並不影響本文所建議之消弭模式四貿易障礙應努力的方向。

第二章 自然人移動與貿易障礙

相較於「有形」之貨品貿易，服務貿易係「無形」，且具備「不可儲存性（non-storability）」，亦即大部分服務之生產與消費往往同時發生。雖然科技的進步使得若干服務在概念上有儲存之可能（如電話語音查詢服務），但此類型之服務實屬少數例外¹⁷。因為服務之生產與消費的同時發生，服務交易即有生產者與消費者緊密互動（use-producer interactive）之特性；在某些情況下，亦即服務提供者與消費者需同處一地始能進行（如美髮服務）。不過，由於科技的進步，有部分服務之服務提供者與消費者亦得以遠距離互動，也就是兩者不必然必須同處一地，服務亦得進行¹⁸。主要是服務內容得以電子或數位方式儲存者，譬如：以書信傳真、電郵甚至視訊方式提供法律諮詢服務。

因為上述服務貿易之特性，GATS 將服務提供之模式劃分為四，分別為（一）模式一「跨境提供（cross-border supply）」：自一會員境內向其他會員境內提供服務¹⁹，僅牽涉服務本身之跨境移動，服務提供者與消費者均不移動；（二）模式二「海外消費（consumption abroad）」：在一會員境內對其他會員之消費者提供服務²⁰，亦即消費者透過跨國移動之方式接受服務，但服務提供者並未移動；（三）模式三「商業呈現（commercial presence）」：由一會員之服務提供者在任何其他會員境內以設立商業據點方式提供服務²¹，換言之，服務提供者係以在地主國設立據點之方式提供服務，而消費者不需移動；（四）模式四「自然人呈現（presence of natural persons）」²²：由一會員之服務提供者在任何其他會員境內以自然人呈現方式提供服務，與模式三相同，亦為消費者不移動而僅有服務提供者移動之情形，惟兩者所不同者在於模式四係透過「自然人移動」之方式在地主國提供服務。

服務貿易與貨品貿易均面臨貿易壁壘所帶來之限制，惟兩者所面對之限制形式卻不盡相同。不像貨品貿易，得以針對跨越邊境之貨品本身直接課徵關稅

¹⁷ 羅昌發，國際貿易法，頁 399（2010 年）。

¹⁸ 同上註。

¹⁹ GATS, art. I:2(a).

²⁰ GATS, art. I:2(b).

²¹ GATS, art. I:2(c).

²² GATS, art. I:2(d).

或施加配額限制，「服務」鑒於其「無形性（intangibility）」與「不可見性（invisibility）」，邊境上僅能針對提供服務之「服務提供者」或甚至是「服務消費者」的跨境移動、以及與服務之提供有涉之資金的跨境移轉進行管制。前者與入出境之管理高度重疊、後者則屬資本與外匯之管制。至於境內之管制亦同，貨品貿易固得以針對已入境之貨品於流通過程中進行相關查驗，但服務貿易之境內管制，仍多聚焦於「服務提供者」而非「服務」本身，除非服務本身屬於上述因科技進步而得以貯存者。

一般探討服務貿易障礙之文獻，多未特別凸顯自然人移動所面臨的障礙，惟本文以為，若要更有效率地消弭模式四所面臨之貿易障礙，不將障礙依服務提供模式別分類，恐難竟其功，故於第一節概述相關文獻對於服務貿易障礙之分類後，第二節則特別闡述以服務提供模式分類障礙之重要性。第三節基於這樣的認知，進一步將模式四貿易常見的障礙逐一討論，以便確切指出應消弭之障礙類型，而有助於接下來的兩章檢視國際間多邊與非多邊體制對這些障礙消弭之成效。

第一節 服務貿易障礙綜覽與分類

關於服務貿易障礙之態樣，並不若貨品貿易，尚未發展出得以全面涵括服務貿易壁壘之分類²³。本文檢視過往文獻對於服務貿易障礙之討論，發現若干學者依服務貿易障礙之不同面向嘗試針對服務貿易障礙進行分類。其中，Trebilcock 與 Howse（1995）依措施對服務貿易帶來之障礙係直接或間接之影響、以及是否具歧視性之分類基準列出 4 種服務貿易障礙²⁴；Hoekman 與 Braga（1997）則認為服務貿易與貨品貿易所面對之貿易壁壘，除了貨品貿易下常見的「邊境措施」外，貨品貿易與服務貿易之障礙實有其雷同之處，因而嘗試將此等障礙分為與配額、價格措施、標準或核照、以及服務通路之歧視等 4 類²⁵；最後尚有 Sampson 與 Snape（1985）依服務貿易過程中移動的主體所遭致之

²³ PANAGIOTIS DELIMATIS, INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES AND DOMESTIC REGULATIONS: NECESSITY, TRANSPARENCY AND REGULATORY DIVERSITY 77 (2007).

²⁴ See MICHAEL J. TREBILCOCK & ROBERT HOWSE, THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE: POLITICAL ECONOMY AND LEGAL ORDER 218-221 (1995).

²⁵ See Bernard Hoekman & Carlos A. Primo Braga, *Protection and Trade in Services: A Survey*, WORLD BANK POLICY RESEARCH WORKING PAPER NO. 1747, at 5-12, Mar. 1997.

障礙做為分類基準，即「服務提供者」、「服務消費者」、以及「貿易本身」其各自在移動上所面臨的貿易障礙²⁶。

一、依措施的影響方式和歧視性分類

(一) 直接且表面上具歧視性之障礙：此類措施係明顯的服務貿易障礙，通常可落入 GATS 下之不歧視原則（最惠國待遇、國民待遇）之規範，具體例證如地主國對於經營電視或廣播服務之外國業者施加限制、禁止外國人執行律師業務、或限制外國業對於金融機構之設置或持股²⁷。

(二) 間接但表面上具歧視性之障礙：此類措施多為對外國人之歧視，或針對要素（如勞動力、資本、或資訊）之國際移動設有障礙。不過，此類措施並不必然係針對限制服務貿易而設。譬如：地主國通常對外國人入境設有相關規範、未針對特定部門而普遍對於外人投資所設之限制、以及基於流動性因素（liquidity reasons）而對匯款（remittance）與境外付款（payment abroad）有所管制²⁸。

(三) 直接但表面上不具歧視性之障礙：屬於國內規章之措施大抵落入此一分類。舉例來說，地主國在如運輸、電信等若干重要產業的國營獨佔事實，多直接妨礙外國業者進入市場；此等措施之所以不具歧視性，係因此獨佔之事實同時也對本國之民間業者帶來市場進入之障礙²⁹。

(四) 間接且表面上不具歧視性之障礙：此類措施亦源自國內規章，通常係因地主國管制上之標準或要求，使得外國服務提供者必須負擔額外之成本。例如：在專業服務領域中，地主國通常因對其他國家之證照、學歷或經驗不予

²⁶ See Richard H. Snape, *Principles in Trade in Services*, in THE URUGUAY ROUND: SERVICES IN THE WORLD ECONOMY 5, 7 (Patrick A. Messerlin & Karl P. Sauvart eds., 1990); see also Gary P. Sampson & Richard H. Snape, *Identifying the Issues in Trade in Services*, 8(2) WORLD ECONOMY 171-181 (1985).

²⁷ TREBILCOCK & HOWSE, *supra* note 24, at 218.

²⁸ *Id.* at 219.

²⁹ *Id.*

以承認，雖然在表面上未有所歧視，但實際上已使外國服務提供者在其境內之提供服務之能力受到限制³⁰。

二、仿貨品貿易障礙分類之分類

Hoekman 與 Braga 認為，大多數國家在管制服務貿易時，多半以限制服務或服務提供者進入國內市場的角度出發，有時甚至禁止外國服務提供者在本國之市場競爭³¹。這樣的管制出發點實際上與貨品貿易相當類似，且其以為，服務貿易的政策管制工具實際上也不脫常見於貨品貿易者，遂將後者常見之障礙套用至服務貿易，做了如下分類：

(一) 配額、服務自製率與市場進入之禁止 (quota, local content, prohibition)：在配額方面，此類數量限制類型之措施通常係施加於「服務提供者」而非「服務」本身。至於有關「禁止」之措施，若干服務部門別直接禁止外國服務提供者之進入（如運輸服務或基本電信服務），或是限制服務提供者之身份必須為地主國居民或國民（如法律服務、保險服務、或教育服務）。此外，跨境資訊流動之限制亦屬於此類措施之例³²。

(二) 價格措施 (price-based instruments)：此類措施有包括簽證之費用、離境稅、或具有歧視性之航空器停泊稅。此外，對於若干依附於貨品上之服務，地主國對於該等貨品（如電影膠卷、電腦、電信設備等）之關稅課徵，亦會連帶對服務造成影響。尚有若干部門別係受制於政府的官定價格（金融服務、電信服務），而對服務提供者產生影響³³。

(三) 標準、核照、採購 (standards, licensing, and procurement)：關於核照或認證之要求，如同前述，常見於專業服務的領域。至於因標準而致之障礙，如地主國之環境標準（尤其在運輸服務部門）即會對服務提供者造成限制。除此之外，政府採購之行為也會對服務貿易造成障礙，蓋許多國家之政府採購法令中往往因偏好本地投標者而訂有一定之「優惠價差 (preference

³⁰ *Id.* at 220.

³¹ Hoekman & Braga, *supra* note 25, at 5.

³² *Id.* at 5-7; PANAGIOTIS DELIMATIS, *supra* note 23, at 78.

³³ Hoekman & Braga, *supra* note 25, at 7-9; PANAGIOTIS DELIMATIS, *supra* note 23, at 78.

margins) 」，而使得投標價格縱使高於外國廠商之地主國廠商仍能得標，只要其價差幅度未超過上述優惠價差³⁴。

(四) 服務通路之進入歧視 (discriminatory access to distribution access) : 服務通路之限制通常與政府壟斷以及與基本設施 (essential facilities) 有關之管制密不可分，普遍見於航空運輸、電信、廣告、經銷商網絡 (dealer networks) 等領域。潛在的外國業者往往因而難以與既存之本地業者競爭而受影響³⁵。

三、依服務貿易之移動主體分類

誠如本章前言中對於 GATS 服務提供模式之介紹，4 種模式可依服務過程中「服務提供者」以及「服務消費者」之跨境移動的方式理解，若將貿易障礙依其各自面臨者以及「貿易本身」所面臨者加以區分，即為此類分類方式。

首先，針對「服務提供者」移動所面臨之障礙，常見者如：在需有相關人員入境提供服務之服務部門上限制自然人之進入、限制外資流入、限制外國專業人士在本國執業、以及針對外國運輸業者 (carriers) 課徵停泊稅；其次，關於「服務消費者」移動所面臨之障礙，通常為地主國限制本國人出國旅遊或出國接受教育、或是限制本國之機器設備運往他國進行維修保養；最後，尚有「貿易本身」之障礙，通常包含限制若干契約與外國公司之訂定、限制接收由外國傳送之資訊、限制外國保險之購買、限制外匯交易、或是在廣播電視、影視產業上的當地自製率要求³⁶。

第二節 以「模式」分類貿易障礙之必要性

若以有效消弭服務貿易障礙為目標，上述諸分類方式恐皆難竟其功。由於上述分類皆未從服務提供模式出發，以致與模式四有關之貿易障礙並未彙總，因此並不容易發掘模式四障礙所具有之共通特性。不了解模式四障礙之特質，如何能發展出有系統地消弭模式四障礙之方法？

³⁴ Hoekman & Braga, *supra* note 25, at 9-11; PANAGIOTIS DELIMATIS, *supra* note 23, at 78-79.

³⁵ Hoekman & Braga, *supra* note 25, at 11-12; PANAGIOTIS DELIMATIS, *supra* note 23, at 79.

³⁶ Richard H. Snape, *supra* note 26, at 7.

其實從服務提供模式之角度觀察上述文獻所指出之各種服務貿易障礙，可發現 4 者所面臨之障礙有明顯的差異，尤其在數量上：模式一與二所面臨之障礙遠少於模式三與四所面臨者。究其原因，應是前二者不涉及服務提供者之跨境移動，較難對之施以管制。對於模式一而言，無論是服務的提供者或消費者皆未因服務貿易而跨越邊境，而「無形」的服務貿易過程又無法確定是在何國境內發生，欲對之施加管制，談何容易？除非是對通訊（無論是利用網路或電信）進行審查之國家，方能捕獲以此模式提供之服務，惟此管制之成本無疑相當高。對於模式二而言，儘管可以限制服務消費者之離境，以有效管制此模式提供之服務，但除非是極權統治國家，否則罕見限制本國國民出國旅遊或接受教育，而國民一旦身處海外，於當地消費各種貨品及服務，即無可避免。

相反地，模式三與四因為均涉及「服務提供者」之跨境移動，只要管制服務提供者之進入，即能有效限制此兩種模式之服務提供。前者既是限制外國服務提供者於境內設置據點，主要管制的是資本之移動；後者，因是對直接提供服務的自然人予以限制，故管制的其實是勞動力這樣的生產要素之移動。「資本」與「勞動力」雖同樣為重要之生產要素，對經濟發展之貢獻不言而喻，但兩者在國際間受歡迎程度卻大相逕庭。

為吸引外人投資，常見各國祭出種種租稅優惠，或提供優渥的地主國配套方案；相對地，在吸納「勞動力」方面，各國多採取保守、甚至排斥的立場。一般而言，管理勞動力移入與資本移入之主管機關的哲學常常相左：前者著重的是「管制（regulate）」，後者努力的卻是「促進（promote）」³⁷。由此可知，涉及「勞動力」移動之模式四所面臨之管制障礙必然較模式三來得多。

不可否認，依服務提供模式分類服務貿易障礙，在一定程度內與前節所介紹的 Sampson 和 Snape 分類方式相似，因為該分類所謂的服務「貿易本身」、服務「消費者」與服務「提供者」所面臨之貿易障礙，剛好對應到服務提供模式一、二、以及三與四所面臨之障礙。然而 Sampson 與 Snape 的分類並無法達到有效消弭模式四障礙之目的，蓋其有關「服務提供者」之障礙分類，未將服務提供模式三與四之障礙加以區分。如上所述，各國對於模式三與四之管制態

³⁷ Stephenson & Hufbauer, *supra* note 3, at 275.

度有異，將兩者所面臨之障礙混同之結果，將無法凸顯上述管制之差異，遑論清楚辨識模式四障礙之特質。這也就是為何依服務提供模式分類貿易障礙之方法，雖然與 Sampson 和 Snape 之分類方式有一定程度之雷同，但仍有獨立存在的價值。

誠如本章前言所述，服務因其「無形性」與「不可見性」，除非服務本身係屬於得以儲存者，否則管制者實難以針對「服務」本身有效管理，因而大多反映在對於「服務提供者」之管制上。若以這樣的概念檢視不同模式間之貿易障礙，則不難發現，模式一之障礙因為僅涉及「服務」本身之跨境移動，故在管制上亦多針對「服務」本身為之。模式二則如前述，係針對「服務消費者」之跨境移動予以限制以達管制之目的，縱然這樣的例子甚少。模式三與模式四雖然均涉及「服務提供者」之跨境移動，然而兩者在本質上卻迥然不同：前者係透過「商業呈現」之方式提供服務，故不難想像屬於模式三之貿易障礙多源自管制者對於系爭商業據點所為之限制；後者則是透過「自然人呈現」之方式提供服務，所以模式四的貿易障礙遂以限制該「自然人」服務提供者為主。

綜上所述，依服務提供模式作為區分基礎的目的即在於清楚障礙之「源頭」。以本文之目的為例，欲消弭模式四障礙即應從模式四障礙之源頭，即有關「自然人」服務提供者之管制著手。本文爰於下一節辨識並凸顯專屬於模式四之貿易障礙，作為本文嗣後討論消弭模式四貿易障礙之可行方向的基礎。

第三節 常見的模式四貿易障礙

模式四之管制如上述，乃是針對移動之自然人服務提供者，因為自然人之跨境移動牽涉到地主國之移民政策以及邊境完整，而該自然人一旦獲准入境，其提供服務又會影響到地主國之就業市場，儘管勞動力之增加對經濟發展有所助益，但如上節所述，各國對之並不若對另一生產要素：資本，來得歡迎。

自然人服務提供者所遭致之貿易障礙，具體而言，其首先必須取得入境許可（通常為簽證），方有可能以「自然人呈現」之方式進行服務之提供；其次，因其入境之目的係為提供服務，故往往必須取得提供服務之許可（通常為

工作許可)。在若干國家中，有關前述簽證與工作許可之申請則可能交相混合，也就是要求自然人服務提供者必須申請「工作簽證」，而取得此類型之簽證通常係以取得工作許可為前提。不過，並非所有自然人服務提供者在獲取入境以及工作之許可上均面臨同等之要求：若此自然人服務提供者所提供之服務涉及一定的專業程度，例如其係以律師、會計師等身份入境提供相關服務，則地主國出於保障消費者之目的，為了確保服務之品質，通常尚針對此類自然人服務提供者設有專業資格——例如證照、相關經歷之要求。

由此可知，自然人服務提供者必須經過上述程序、取得相關許可，才有可能入境地主以並提供服務。基此，常見的模式四貿易障礙即是反映在此等對於自然人服務提供者之要求上，也就分別是地主國基於入境及移民政策、就業市場政策、以及對於特定之專業服務提供者在資格要求上所致之障礙。

第一項 與入境及移民政策相關之障礙

限制自然人服務提供者入境乃是模式四最明顯的障礙，主要是簽證申請時所面臨之程序面及實體面的阻礙³⁸。程序面之障礙，不外是申請程序之不透明、不合理、或效率不彰等；至於實體面之限制則較少，因為一般多是對於「移民簽證 (immigrant visa)」才會有實體面限制，如移民配額等。至於自然人服務提供者所需的工作簽證，屬於「非移民簽證 (nonimmigrant visa)」，雖然有的國家對之亦有數量限制，但多是基於就業市場政策之考量，即工作許可本身設有配額限制，以致工作簽證數量亦受到限制，故其實是基於勞動市場之考量，而與入境及移民政策無涉；相仿的尚包括各國傾向給予高技能、高教育水準之自然人工作簽證，或是給予在國內設有商業據點者簽證³⁹，這些實體之簽證標準同樣是混合有勞動主管機關對低技術 (low-skilled) 甚至是非技術 (unskilled) 藍領勞工之不歡迎態度，而非純粹基於移民政策之考量。

簽證程序之不透明或效率不彰主要是源於移民主管機關之高裁量權。為防止假觀光或商務目的入境而尋求永久居留之不良人士，移民主管機關對於宣稱

³⁸ Leonard Alan Winters, *supra* note 1, at 488-489.

³⁹ WTO, Council for Trade in Services, *Presence of Natural Persons (Mode 4)*, Background Note by the Secretariat, ¶ 64, S/C/W/301 (Sept. 15, 2009).

「暫時性」入境的人士，可基於其主觀的懷疑將其視為潛在的永久性移民而採行嚴格的審查⁴⁰。為了確保邊境的完整與安全，對於有不良紀錄之特定來源國人士，也會採取比較嚴格的審查程序，甚至向申請人要求更多額外的資訊⁴¹。嚴格的審查無疑地會使簽證程序產生不必要的延宕，對於僅是暫時性入境、講求時效（time-sensitive）特質的自然人服務提供者，形成相當大的障礙⁴²。

簽證程序不透明之另一種原因則是要求申請人提供資料的規定縱使是白紙黑字的規定，即本於書面的硬性規定，而非基於主管機關主觀的裁量，但卻往往欠缺一套對使用者友善的系統而可以讓一般大眾輕易地取得這樣的書面資訊，這對無力聘請專業代為申請入境許可的個人或中小企業而言，無疑構成嚴重負擔⁴³。最後，另一常被詬病的透明化問題就是許多國家拒絕提供申請進度之資訊⁴⁴。

至於簽證程序之不合理，則是移民主管機關有時會要求令申請人無法預期、甚至與申請人是否合適入境看似並無關聯的資訊，而增加申請人不必要的負擔；但由於移民主管機關為確保入境申請之真實，的確對於要求增補資料可有相當彈性，以致論者亦認為此問題不易改善⁴⁵。此外，給予之簽證期間與完成服務所需時間不符，且經常不得展延更新，亦造成另行申請之額外負擔⁴⁶。

第二項 與就業市場政策相關之障礙

就業市場之保護通常是透過工作許可之要求實施。雖然其目的並非在於入境與移民管制，但如上所述，卻往往與入境簽證手段混合，即非移民工作簽證之申請常以取得工作許可為前提。此等管制所呈現之貿易障礙同樣可區分為程序面與實體面，前者與申請入境簽證的程序面障礙相仿，不外是申請工作許可的程序不透明、無效率；後者則是實質上限制工作許可之發給，譬如加諸配額或實施歧視性措施，以保護本國就業市場。

⁴⁰ Leonard Alan Winters, *supra* note 1, at 489.

⁴¹ Richard J. Self & B. K. Zutshi, *Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities*, in MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES 27, 41 (Aaditya Mattoo & Antonia Carzaniga eds., 2003).

⁴² WTO, *supra* note 39, ¶ 65.

⁴³ Self & Zutshi, *supra* note 41, at 53.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ WTO, *supra* note 39, ¶ 64.

一、程序面障礙

此類障礙與上述簽證程序面障礙相仿，本質上不見得是想要限制工作許可之發給，但由於各國官僚體制常見之缺陷，使得相關行政程序不夠透明、或是缺乏效率，導致申請過程繁瑣、花費高，不但曠日費時、且拒絕率又高，以致常需重新申請⁴⁷。

二、實體面障礙

這方面障礙之目的就是限制外國服務提供者進入本國就業市場，以減少與本國服務提供者競爭有限之工作機會。既是基於保護就業市場之考量，最直接的方法就是禁止或加諸數量型限制，包括配額與經濟需求測試（Economic Needs Test）⁴⁸。間接的則是加諸歧視性的要求，如國籍的限制（此等要求雖未明文禁止外國服務提供者提供服務，但因為要求服務提供者必須具本國籍，故無異於完全禁止）、住居之限制；或是要求商業據點（commercial presence）；以及薪資平等要求（wage-parity requirement）。

（一）數量限制

依數量限制實施之方式，可再分為顯性或隱性的措施。顯性的數量限制措施，係指直接透過設定「配額」之方式，如美國的H-1B簽證，屬於工作簽證，直接訂定每年開放予各國65,000之配額即是一例⁴⁹，因為其雖為簽證，但如上所述，其是以工作許可的取得為前提。

除了明確以配額之方式設有限制之外，經濟需求測試係普遍可見的另一類「隱性」的數量限制措施。經濟需求測試並未有一明確之定義，一般係指依據市場需求、既有業者數量、人口等標準，所建立之限制服務提供者數量之制度⁵⁰。且其通常以「勞動市場測試（labor market test）」、「管理需求測試

⁴⁷ *Id.* ¶ 65.

⁴⁸ *Id.* ¶ 64.

⁴⁹ U.S. Citizenship and Immigration Services, *Understanding H-1B Requirements*, <https://www.uscis.gov/eir/visa-guide/h-1b-specialty-occupation/understanding-h-1b-requirements> (last visited May 27, 2016).

⁵⁰ 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，經貿大辭典索引：經濟需求測試，網址：<http://web.wtocommerce.org.tw/Dictionary.aspx?pid=360>（最後瀏覽日：2016年5月8日）。

（management needs test）」、或「人力配置需求（manpower manning requirements）」等形式實施，而其在實施上並無明確的標準或程序⁵¹。

雖然上述兩類限制措施均會對自然人服務提供者帶來障礙，但相較於配額，經濟需求測試因缺乏國際上共通之定義，其在實施上多係透過主管機關自由裁量，更進一步降低了其結果之可預測性⁵²。不僅對自然人服務提供者造成進入市場障礙，也使得地主國境內之潛在雇主必須證明其有聘僱系爭外國自然人之需求，而負擔額外的證明成本⁵³。

（二）歧視性措施

歧視性措施係指針對外國自然人服務提供者加諸地主國服務提供者所毋須承擔之義務或要求。常見的歧視性措施包括對於自然人之國籍限制、居住要求（residency requirement）、補貼計畫的不適用、隨行家屬入境之限制、或者是對准予入境之自然人課以必須培訓地主國相關人員之義務⁵⁴。

另一方面，社會安全捐或保險（social security contribution or insurance）也是常見之歧視⁵⁵。當外國自然人服務提供者依地主國規定繳納強制性的社會安全捐或保費後，由於在地主國的停留時間不長，故多半無法享受到該等社會保障；更何況，其在母國通常亦須繳納相仿的安全捐或強制性保費，然而卻無法以其在地主國已繳納之金額予以扣抵，如此形同雙重課徵⁵⁶。據2000年前之統計，美國光是自持H-1B簽證（工作簽證）入境之印度籍人士身上，1年即可課徵高達總額225億美金這樣的費用⁵⁷。

上述問題，美、澳等國也仿照雙重課稅協定，簽訂「國際社會安全協定（International Social Security Agreements）」，或「雙邊通算協定（Bilateral

⁵¹ WTO, *supra* note 39, ¶ 64.

⁵² Sumanta Chaudhuri, Aaditya Mattoo & Richard Self, *Moving People to Deliver Services: How Can the WTO Help?* WORLD BANK POLICY RESEARCH WORKING PAPER NO. 3238, at 3, Mar. 2004.

⁵³ Leonard Alan Winters, *supra* note 1, at 489.

⁵⁴ WTO, *supra* note 39, ¶ 66.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ Steve Charnovitz, *Trade Law Norms on International Migration*, in *MIGRATION AND INTERNATIONAL LEGAL NORMS* 241, 251 (T. Alexander Aleinikoff & Vincent Chetail eds., 2003).

⁵⁷ Chaudhuri et al., *supra* note 52.

Totalization Agreements) 」，以避免雙重課徵社會安全稅捐或強制健保費用⁵⁸。如美國已分別與25個國家訂有「雙邊通算協定」，至於澳洲則是與30個國家締結了「國際社會安全協定」⁵⁹。

(三) 要求有商業據點

模式四之本質僅涉及自然人之移動，惟若要求以商業據點為前提，等於根本消弭了模式四存在之可能，惟此種限制頗為普遍。加諸此種限制之目的不外是以為在當地有商業呈現者更有利於地主國之管理，且又可帶進投資；但此種限制使得模式三與模式四區分之意義盡失。更重要的是，另外要求商業據點呈現之結果，將使得原屬模式三之貿易障礙也一併對模式四之貿易產生影響⁶⁰。

(四) 薪資平等要求

最後一種常見的保護勞動市場措施即為「薪資平等要求」，其規定外國服務提供者之薪資不得低於該服務部門之本國服務提供者的普遍薪資水準 (prevailing wage)⁶¹。這樣的要求看似保障外國服務提供者之最低薪給，使彼等免於受到剝削，但事實上卻是使彼等喪失價格上之競爭優勢，蓋雇主之所以會僱用外國服務提供者，除了是其可能擁有特殊而地主國服務提供者所沒有的技能外，最常見的反而是其較地主國服務提供者更有價格競爭力，如藍領服務提供者，薪資平等要求將使彼等喪失此方面優勢，而達到保障地主國就業市場之目的⁶²。

第三項 專業資格之要求

尚有一類模式四障礙並非基於上述兩種國內政策之考量，而是要求自然人所提供之服務屬於專業服務時，必須符合地主國所規定之專業資格要求。專業

⁵⁸ U.S. Internal Revenue Service, *Totalization Agreements*, <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/totalization-agreements> (last visited May 30, 2016).

⁵⁹ *Id.*; Australian Government Department of Human Services, *Countries that have International Social Security Agreements with Australia*, <https://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/countries-have-international-social-security-agreements-australia> (last visited May 30, 2016).

⁶⁰ Michele Klein Solomon, *supra* note 9, at 111.

⁶¹ Chaudhuri et al., *supra* note 52.

⁶² Steve Charnovitz, *supra* note 56.

資格之要求看似與地主國就業市場政策不無關聯，畢竟無法符合資格，即無法獲得工作許可；然而，此一要求之出發點多是為了確保服務的品質，進而保護消費者，而非刻意排除外國服務提供者，蓋不論本國或外國服務提供者皆需遵循此種資格要求。

專業資格之要求對不同服務提供者之影響程度並不相同。對自僱型（self-employed）的獨立專業人士（independent professionals）之影響高於企業內部調動人員（intra-corporate transferees），因為前者所涉服務多有較高之專業要求；對小型公司之自然人的影響也高於較大型企業者，因為符合資格所需之成本相對於前者規模較小之資本與財力而言，負擔較重。對於不同之母國管制與不同之服務部門，此類貿易障礙之影響程度也有程度上之差別：若母國與地主國間之管制差異甚大，則該提供服務之自然人所面臨之符合成本自然是更高，因為其於母國取得之資格與相關經歷於地主國獲承認之可能性愈低；對於管制程度較高之服務部門，服務提供者之符合成本也無疑地較低管制水準之服務部門來得高⁶³。

原本對於涉及專業服務的提供，要求具備一定的專業資格，以確保服務的品質，保障消費者，並不為過；不過此種資格要求常見以本地資格為準，即要求外國自然人參加本地考試或測驗以證明其符合相關資格標準，結果不但會有考試費用之負擔，也會因為準備參加考試之時間花費而使資格取得遲延⁶⁴。有時甚至還要求申請參加考試前，必須先行參加若干課程或訓練，縱使此等訓練課程與該服務提供者在母國之經驗重複，這當然使得資格之取得更進一步遲延，進而影響外國自然人提供服務之可能⁶⁵。以上皆為常見與專業資格有關的障礙。縱使地主國願意承認服務提供者於地主國以外區域取得之資歷，也常限於正式取得的資格，而忽略其他非正式的技能或經驗⁶⁶。

對於上述貿易障礙，有些國家會透過締結「相互承認協議（Mutual Recognition Agreement, MRA）」解決，惟洽談MRA既耗時又繁複，通常僅出

⁶³ WTO, *supra* note 39, ¶ 68.

⁶⁴ *Id.* ¶ 70.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ WTO, *supra* note 39, ¶ 67.

現於相鄰的已開發國家間、同一區域整合協議之成員間、或殖民母國與被殖民國間，因為彼此間之差異度較低，而較有可能達成MRA⁶⁷。在缺乏MRA的情況，對於外國服務提供者是否具備應有之專業資格，地主國通常是依個案評估，只是這樣的程序不僅耗時，也有不透明之虞，進而構成程序性的障礙。

第四節 小結

本章雖然建議服務貿易障礙之分類應有依服務提供模式區分之必要，但並非意謂本章第二節所列相關文獻之分類方式失其探討之意義，蓋這些文獻雖未針對模式四臚列貿易障礙，但卻是本文盤點模式四貿易障礙的重要參考資料。因為本文並無法逐一考察各國對於自然人移動之相關管制，故此等既有文獻對於服務貿易障礙之蒐羅，提供本文進一步辨識模式四貿易障礙之重要基礎。

依服務提供模式區分的結果，可清楚看出模式四之障礙其實就是針對「自然人」服務提供者之管制。依管制之目的又可將此類障礙區分為基於入境與移民政策之考量；就業市場之保護；以及為確保服務之品質以保護服務消費者，而要求一定的專業資格等 3 大類型之障礙。

上述 3 種類型之障礙，凡是涉及程序面的，原則上皆較實體面的容易消弭，因為這些程序性之障礙不外乎是申請程序缺乏透明、不合理、或者是效率不彰，而與管制自然人之移動、勞動市場之保護、以及服務品質之確保等政策目的無涉。是以只要行政程序得以改善，此類障礙亦會隨之消弭於無形。

相對地，基於就業市場政策所形成的實體面障礙，由於涵蓋之障礙類型多元，又涉及極為敏感的勞動市場之保護，其之消弭也就相對複雜與困難。由於對外開放就業市場，勢必影響本國之就業率、薪資水準、甚至社會保障，這對任何國家而言，皆非易事。縱使勞動力能帶來相當經濟利益，但誠如本文已指出的，對於勞動力此生產要素，各國的政治考量往往凌駕經濟利益⁶⁸。不過某些實體面障礙之消弭，政治敏感度較低，似有值得努力之空間。例如，將模式四與模式三要求脫勾，避免妨礙模式四作為一獨立服務提供模式之價值。其次

⁶⁷ *Id.* ¶ 69.

⁶⁸ Self & Zutshi, *supra* note 41, at 42.

則是消弭經濟需求測試，採取此種測試意謂不見得非有限制外國服務提供者之必要，既然如此，其消弭之可能性較高；其之不可預測性，既使其障礙效果更大，當然就更值得消弭之努力。

最後，因專業資格之要求所生之實體面障礙，大多是因為母國與地主國在有關專業資格之管制上懸殊而導致。透過專業資格、證照等單邊或雙邊「承認（recognition）」之推動，應有助於調和國家間有關專業資格之管理體制，以達障礙消弭之可能。

本文接著於第三、四章分析國際間消弭上述模式四障礙之努力。之所以分成兩章，乃因透過多邊機制、與非多邊機制之成效不同。如上所述，地主國對於自然人跨境移動之管制，牽涉到移民與就業市場、甚至專業資格承認，對於來自與本身差異程度較少之國家的自然人，其立場通常較有彈性；換言之，非多邊體制消弭此類障礙之困難度應較多邊體制為低，故其消弭之成果應高於後者。以下即先於第三章檢視多邊體制——也就是 GATS 消弭之成果，然後再於第四章探討非多邊體制如何進一步擴大多邊體制之成效。

第三章 多邊體制消弭模式四貿易障礙之成果

GATS在烏拉圭回合談判時，因屬新興議題領域，會員對其了解尚屬有限，故無論是在規範之制定、或是市場之開放，均不易凝聚共識。不少在關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）奉為圭臬之基礎規範，如最惠國待遇、國民待遇，在GATS也被迫妥協，不是改為得以豁免、就是限於為特定承諾時方須遵循⁶⁹。對於會員市場開放程度之有限，GATS確立「漸進式自由化（Progressive Liberalization）」之機制，明定於GATS生效後5年內展開後續談判，計畫以定期多次的談判達成最終自由化之目標⁷⁰；另一方面，無法達成共識之規範，如國內規章、緊急防衛、政府採購以及補貼等，則列入既定議程（built-in agenda），明訂後續談判再行發展⁷¹。只是根據GATS第19條，已於2000年展開之服務貿易談判，始終缺乏具體進展，後來雖因杜哈回合之開啟，被納入回合談判之一環，增加了與其他議題得以交換談判籌碼之可能與向前推進之契機，但因為杜哈回合之農業談判困難重重，致使GATS談判至今也依然陷入膠著。

在這樣的背景下，GATS對自然人移動障礙之消弭成果有限，並不難理解。不過因為服務貿易是於GATS談判完成後才被納入國際規範體系，故無論GATS之消弭成果如何有限，對自然人移動自由化之努力，仍有里程碑之意義，而值得探討。此外，根據上述說明可知，GATS除了條文之規範外，對於無法達成共識之議題，尚定有若干妥協機制，包括最惠國待遇豁免清單、特定承諾表、以及附件（Annexes）——即針對特定規範（如最惠國待遇）、特定服務提供模式（如模式四）、或特定服務部門（如金融、電信、空運、海運等關鍵部門），另立過渡性規範，俾會員得以同意支持GATS納入WTO。因此盤點GATS消弭模式四貿易障礙之成果時，即必須對這些構成GATS「不可分割（integral）」的部分，包括：附件、特定承諾表等⁷²，進行通盤檢視。

之前利用服務提供模式將服務貿易障礙分類的結果，已可清楚辨識專屬於

⁶⁹ GATS, arts. II, XVII.

⁷⁰ GATS, art. XIX.

⁷¹ GATS, arts. VI, X, XIII, XV.

⁷² GATS, arts. XX:3, XXIX.

模式四之障礙，但GATS並未有任何條文直接課以會員消弭此類障礙之義務，相反地，8個附件中卻有1個專為模式四而設（其他3種服務提供模式皆無）。由於納入附件之議題，皆是於會員間難以達成共識，而必須有過渡性機制設計、或是妥協安排者，故自然人移動附件之存在正凸顯會員就模式四自由化之立場相當分歧。

GATS自然人移動附件並未課以任何消弭模式四障礙之義務，反而將上述常見之模式四障礙，即與入境及移民、以及就業市場考量有關之措施，排除GATS規定之適用。該附件先開宗明義規定凡影響提供服務之自然人、或服務提供者所雇用之自然人在服務提供方面之措施，皆有該附件之適用⁷³。接著明文排除GATS對影響自然人尋求進入就業市場之措施、以及對有關公民權、居留權或永久性雇用等措施之適用⁷⁴；不僅如此，也確立GATS並不妨礙管制自然人入境或短期停留之措施（包括為保護邊境之完整及確保自然人有序移動之必要所採行者）的實施，只要實施方式不致剝奪或減損任一會員因特定承諾而得享有之利益⁷⁵。必須注意的是，僅因為對特定會員之自然人要求簽證，而不對其他會員的自然人要求，不應即被視為剝奪或減損特定承諾下之利益⁷⁶。此外自然人移動附件也明訂會員得就提供服務之所有種類的自然人之移動進行特定承諾之諮商，凡為特定承諾所涵蓋之自然人種類即可以根據承諾之條件提供服務⁷⁷。

根據上述GATS自然人移動附件之規定，基於「入境及移民」考量、以及「就業市場」考量所採行之限制，排除GATS規定適用之條件，顯然不同：後者是無條件地不適用GATS之規定；前者若是屬於移民之限制，如公民權、居留權，同樣是無條件地排除GATS規定之適用，不過若是入境之管理，則僅限於措施之實施並不減損或剝奪承諾之利益，即特定承諾開放之自然人種類，不致因該入境管理措施而不得入境，GATS規定方不妨礙其之採行。

正因為上述之區分，第二章所辨識出之模式四障礙，在GATS之消弭情形

⁷³ GATS MNP Annex, ¶ 1.

⁷⁴ GATS MNP Annex, ¶ 2.

⁷⁵ GATS MNP Annex, ¶ 4.

⁷⁶ GATS MNP Annex, fn. 13.

⁷⁷ GATS MNP Annex, ¶ 3.

可從以下數方面觀察：

一、WTO會員有關模式四之特定承諾：主要是承諾允許入境之特定自然人種類，此部分之承諾等於消弭模式四之部分實體面障礙，蓋凡是為模式四特定承諾所涵蓋之自然人類型，皆可依承諾之條件入境提供服務，無論解釋上此類人士之提供服務是否會被視為「尋求進入地主國就業市場」。

二、非移民簽證之程序面障礙之消弭：對於已經承諾之特定種類之自然人移動，若受到非移民簽證之申請與核發程序之不利影響，譬如因簽證程序之不透明、無效率以致無法及時入境，即為模式四特定承諾之利益受到剝奪及減損，此時根據自然人移動附件之規定，GATS規定仍有適用，特別是與行政程序透明、合理及效率有關之規定。如GATS第3條透明化之規定，以及第6條與國內規章有關之規定，雖非專門針對消弭模式四障礙而設，然這些規定的義務皆有助於程序性障礙之消弭。

三、專業資格要求障礙之消弭：由於專業資格之要求並非基於入境或移民管理之考量、也非基於就業市場保護，故並未被自然人移動附件排除GATS規定之適用；凡GATS規定中對於消弭此類障礙有所助益者，如第6條第4項資格證照與標準之規定、第7條相互承認之規定皆是GATS消弭此類障礙之成果。

第一節 WTO 會員有關模式四之特定承諾

WTO 會員在特定承諾表之模式四承諾係以水平承諾為之，即未針對不同的服務類別之自然人移動填寫不同的條件或限制，而是改為填寫「不受拘束（unbound），除非水平承諾另有表示」，然後將適用於所有服務部門之「統一的」自然人移動條件與限制集中列於承諾表之首，也就是一般所稱的水平承諾。在這些水平承諾中，會員則將自然人移動依其承諾允許入境提供服務之特定自然人種類，分別列出個別之條件與限制；換言之，並非逕行列出模式四的市場開放「限制」，而是以正面表列的方式先列出開放的自然人種類，再於各種類列出其得以短暫停留之期間。

關於自然人之種類，如本章前言所述，自然人移動附件雖將之區分為（一）本身提供服務之自然人，以及（二）受僱於服務提供者之自然人兩大類⁷⁸。但 WTO 會員在水平承諾中有關自然人之分類，卻較之更細，前者包括部分商業訪客與獨立專業人士，後者則包括：跨國企業之內部調動人員、部分商業訪客與履約人員⁷⁹。

1. 企業內部調動人員（含行政主管、經理人、專家）

企業內部調動人員（Intra-Corporate Transferees, ICTs）通常可再細分為行政主管、經理人、專家（Executives, Managers, Specialists, EMS）。一般而言，企業內部調動人員就是指前述這些人員在某一 WTO 會員境內之法人／廠商／企業工作，之後暫時被調派至該法人／廠商／企業為提供服務而在另一會員境內所設之商業呈現（透過子公司、分公司或關係企業的方式）⁸⁰。

有些會員在填寫承諾表時雖然對行政主管、經理人、專家 3 類自然人有所承諾，不過卻未明白表示這部分承諾指的即是企業內部調動人員；惟根據秘書處 2009 年之統計，同時針對 ICTs 與 EMS 作出承諾之會員相當罕少⁸¹，有鑒於兩者涵攝內容幾乎一致，本文一併納入企業內部調動人員下討論。

2. 商業訪客

並非所有的會員於承諾表中皆使用「商業訪客（Business Visitors, BVs）」一詞，有成員對於類似概念使用「服務銷售人員（Services Salespersons, SS）」一詞，也就是這兩個詞有交互使用或混用的情形。基本上此類型自然人從事的活動不外就是（一）代表企業或自身至地主國進行服務的銷售談判，包括出席商務會議，進行契約締結，但並不涉及直接提供服務、或對一般大眾直接銷售

⁷⁸ GATS MNP Annex, ¶ 1.

⁷⁹ 在若干會員之特定承諾表中亦出現下列的自然人類別，例如：「安裝或服務人員（installers and servicers）」、「畢業實習（graduate trainees）」、「企業代表（legal representatives）」、「企業內部調動人員或專業人士之配偶」，甚至還有「藝術家、運動員及公眾表演者」、「時尚模特兒」等。當然這些類別有可能是屬於企業內部調動人員或商業訪客之類型，不過秘書處認為在欠缺進一步資訊的情況下，無法將之進行更精準之分類。WTO, *supra* note 39, ¶ 93; WTO, Council for Trade in Services, Special Session, *Categories of Natural Persons Subject to Commitments under Mode 4*, Informal Note by the Secretariat, at 5, JOB(03)/195 (Oct. 3, 2003).

⁸⁰ *Id.* ¶¶ 6-7.

⁸¹ WTO, *supra* note 39, ¶¶ 81-82.

服務，也因此不會自地主國境內的來源收到任何報酬；另外就是（二）代表企業或自身至地主國建立商業據點，但也不得直接對大眾銷售或提供服務、或自地主國境內來源收取報酬⁸²。

3. 履約人員

履約人員（Contractual Service Suppliers, CSS）係因提供服務之法人在地主國境內並無商業呈現，故派遣其所僱用之自然人至地主國，履行其與地主國消費者間所訂定之服務契約。該受僱之自然人既不得在地主國接受其他聘僱，其薪酬自是來自於其海外之雇主，而非地主國內接受其服務之消費者⁸³。

4. 獨立專業人士

獨立專業人士（Independent Professionals, IPs）與上述之履約人員同樣均係以與地主國消費者間訂立之服務契約做為其入境提供服務之基礎。惟此兩者之差別即在於，獨立專業人士提供服務所依據之契約係直接存在於該自僱型之自然人與地主國之消費者之間⁸⁴。

綜合上述 WTO 會員於特定承諾表中常用之 4 種自然人移動類別觀之可發現，GATS 承諾在消弭模式四障礙方面之成果之一，即是將模式四與模式三脫勾，因為除了 ICTs 是屬於以商業據點之設立為前提之自然人類別外，BVs、CSS、以及 IPs 之自然人類別，皆不以商業據點之設立為前提。

細究各會員的具體承諾，上述的消弭成果其實有限。根據 2009 年 WTO 秘書處報告之統計，會員有關 CSS 與 IPs 之承諾——皆屬毋須透過商業據點之設立即可入境提供服務之自然人，事實上極為有限。具體而言，在秘書處統計之 121 份承諾表中，僅 31 個 WTO 會員對 CSS 有所承諾，佔所有自然人類別承諾的 6.3%；IPs 的承諾更是稀少，僅見於 7 個會員之承諾表，佔所有自然人類別承諾之 1.4%⁸⁵。至於 BVs，雖不一定以商業據點設立為前提，但其代表企業而

⁸² WTO, *supra* note 79, ¶¶ 8-10.

⁸³ *Id.* ¶ 11.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ WTO, *supra* note 39, ¶¶ 88, 91; *Id.*, Table 4 at 21.

入境的情形不在少數，故會員對之承諾雖達 23.5%⁸⁶，卻並不能將之悉數視為與模式三脫勾。由此可知，設置商業據點之要求，在多邊體制消弭之情形尚屬有限。

值得注意的是，若干會員（如美國與我國）之特定承諾含有「本國企業聘僱外國自然人」之類型⁸⁷，看似開放了就業市場，但實則不然。蓋自然人服務提供者實際上並不會因為這樣的承諾即得進入地主國之就業市場，因為是項承諾之前提在於「已」有聘僱之存在。自然人移動附件既已將尋求進入就業市場之措施排除，即地主國對外國人之「聘僱」得不受限制地予以管制，則上述承諾之前提——即外國人「聘僱」，是否能存在，並不確定。遑論此類別之自然人，若從其雇主是地主國企業的角度觀之，其雇主之提供服務根本不屬於 GATS 下之服務貿易定義⁸⁸。

儘管只是有限地消弭與模式三掛勾情形，但對於在模式四承諾列出允許入境之自然人種類的會員而言，GATS 承諾將渠等原來的入境管理實務轉換成為國際間具有拘束力之義務，也算是將模式四自由化程度提昇到一定的境界，堪稱為多邊體制有關模式四的成果。遺憾的是這些自然人類別承諾所附之限制及條件仍不乏上述的模式四障礙，如數量限制、薪資平等要求及歧視性措施。譬如：相當比例之 ICTs 承諾附加配額或經濟需求測試⁸⁹；薪資平等要求也頗為普遍，並常附隨社會安全捐要求⁹⁰；歧視性條款則包括：必須在母國「先期受聘（prior employment）」之要求、補貼取得之限制、不動產取得之限制、技術移轉（即訓練當地員工）之要求、以及地理上或服務部門別間之移動限制等⁹¹。

⁸⁶ *Id.* ¶ 85.

⁸⁷ See GATS, The United States of America - Schedule of Specific Commitments, at 5-7, GATS/SC/90 (Apr. 15, 1994); see also GATS, The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen And Matsu - Schedule of Specific Commitments Revision, at 4, GATS/SC/136/Rev.1 (July 2, 2002).

⁸⁸ 因為向消費者提供服務的其實是僱用該外國自然人之本國企業，所以其並非由一國之服務提供者，以自然人呈現方式，向另一國之消費者提供服務。此等承諾類型下之服務提供者，因為沒有「跨境」以自然人呈現之方式提供服務，自然就無法歸類為 GATS 下之模式四貿易。

⁸⁹ WTO, *supra* note 39, ¶ 83.

⁹⁰ *Id.* ¶ 98.

⁹¹ 參見劉漢威，「GATS 自然人移動之重要議題及我國重要對策分析」，國立政治大學法律學研究所碩士論文，頁 3-8 至 3-13（2004 年）；see also WTO, *supra* note 39, ¶ 98.

第二節 非移民簽證之程序面障礙的消弭

GATS 自然人移動附件不妨礙會員有關入境管理措施，如上所述，僅限於不剝奪或減損承諾利益的情形；換言之，若是會員之入境管理措施致使屬於其水平承諾所承諾開放之種類的自然人之入境提供服務受到影響，GATS 相關規定對之仍有適用。儘管 GATS 並無任何有關移民或入境管理之專門規定，然而入境管理措施乃影響服務貿易之行政措施的一種，故此處適用的應是 GATS 有關影響服務貿易之行政措施的一般性規定。

這些一般性的規定多不涉及實體政策的考量，所加諸的義務主要是消弭影響服務貿易之行政措施在程序面之障礙。主要條文為 GATS 第 3 條有關「透明化」的規定、以及第 6 條與「國內規章」相關之規定，特別是對於措施實施時之透明、合理以及效率等要求。

第一項 透明化

對於「涉及或影響本協定運作之所有一般性適用之相關措施」，GATS 第 3 條要求會員應即時公布，且公布時點無論如何不得晚於措施生效前；若無法公布，資訊亦應讓公眾得以知悉⁹²。非移民簽證程序因欠缺透明度所形成之貿易障礙，理論上會因本條規定之適用而有一定程度之消弭，惟其消弭之程度，端視會員對「一般性適用之相關措施」的解讀。

一般而言，法規類之措施，各國多會有較完善之公告系統；行政規章次之。至於行政措施實際施行時之實務細節，如自然人服務提供者在申請非移民簽證所應繳交之證明文件是否須經過認證？一般簽證作業所需耗費之時間？文件被退時，是否可以補件？等程序性問題，有些國家是任由主管機關裁量；既然如此，也就沒有一般性標準，而可能被解釋為「非一般性適用」。採取此種立場之國家，縱使已利用網路平台以提高施政透明度，可能也只是在出入境及移民主管機關的官方網站以「問與答 (Q&A)」的方式提供參考性、但不具拘束力之答案，例如：以個案為例說明主管機關裁量之傾向作為參考。換言之，

⁹² GATS, art. III:1, art. III:2.

GATS 第 3 條之「一般性適用之相關措施」，若解釋上排除上述程序面之細項資訊，則對消弭非移民簽證之程序面障礙，成效會相當有限。

第二項 國內規章

GATS 第 6 條第 1 至 3 項有關國內規章施行時應注意之程序性規定，乃是除了「透明化」義務外，GATS 對於會員影響服務貿易之行政措施另外加諸之一般性義務。應補充說明的是第 6 條雖規定於 GATS 第二部（Part II）的「一般義務及規定（General Obligations and Disciplines）」，但其第 1、3、5 及 6 項卻明文規定該項之會員義務僅限於會員有特定承諾之服務部門；只是這樣的限縮並不會影響此處有關非移民簽證程序面障礙消弭之盤點，因為如上所述，入境管理措施之適用 GATS 規定，僅限於系爭措施剝奪或減損模式四之承諾利益。換言之，若無模式四特定承諾，本無承諾利益受剝奪或減損之問題，依 GATS 自然人移動附件之規定，相關之入境管理措施也就無 GATS 規定適用之可能。

GATS 第 6 條第 1 至 3 項之規定，具體而言，分別是要求會員：一、確保其影響服務貿易之所有一般性適用措施以合理、客觀、以及不偏頗的方式實施⁹³；二、於不抵觸其內國憲法架構或法律體系本質情形下，維持或儘速建立司法、仲裁或行政審查機構或程序，以便影響服務貿易之行政決定獲得及時之審查，並於需要時提供適當救濟⁹⁴；三、當服務之提供需要許可時，主管機關應於申請案依國內法令可被視為完備後之合理期限內，通知申請人有關該申請案之決定，並基於申請人之請求，提供有關該申請案進度之資訊，不得有任何不當之遲延⁹⁵。這些要求對於消弭非移民簽證程序常見的程序面障礙，有相當助益。

常見的模式四程序面障礙如第二章所述，包括措施之不透明、不合理及無效率。根據上述 GATS 第 6 條第 3 項規定之要求，簽證主管機關對於簽證之申請必須通知申請的結果、並於受請求時提供申請之進度資訊；相當程度內消弭了因不透明而形成的障礙，因為依此規定，主管機關不得再拒絕提供申請進度

⁹³ GATS, art. VI:1.

⁹⁴ GATS, art. VI:2(a).

⁹⁵ GATS, art. VI:3.

資訊。至於第 6 條第 1 項之合理、客觀、以及不偏頗的要求，降低入境管理主管機關的主觀裁量程度，對於消弭不合理的障礙，自有其貢獻；而第 2 項有關行政決定的救濟程序之確保，也能在一定程度內減少程序上不合理之情事。最後，第 6 條第 3 項所提到之「合理期限」以及「不得有任何不當之遲延」的規定，一方面固然可視為合理性要求而能消弭不合理之貿易障礙；另一方面亦屬效率的要求，因為可減少自然人服務提供者因行政效率之低落而必須面對簽證申請過程不必要地冗長或資訊獲取遲延等障礙。

最後附帶說明的是，或許會有論者質疑 GATS 第 6 條第 1 至 3 項的規定對於簽證措施之適用性，因為第 6 條之標題為「『國內 (domestic)』規章」，解釋上似乎限於影響服務貿易之「『境內』措施 (behind the border measures)」，而不包括在「邊境」上執行的入境管理措施，也就是入境管理措施似乎是市場開放限制型措施而非國內規章型措施。市場開放限制措施與國內規章間之區別，特別是在服務貿易之領域，自美國—賭博案⁹⁶後即不時地被討論⁹⁷。有學者即主張美國有關線上賭博之禁止並非如該案小組裁決所認定的屬於市場開放限制，僅適用 GATS 第 16 條規定，相反地，更應適用 GATS 第 6 條及第 17 條之國內規章型措施⁹⁸；並以國內規章措施如證照的發給，本可以「同時」訂有經濟需求測試或要求必須合資等事實為佐證，強調相關措施並不會有市場開放限制效果就當然排除其為國內規章之規範，進而批評該案小組裁決二分法之不當。批評者雖同意市場開放限制屬於量化之措施，而國內規章措施屬於質化措施，但認為 GATS 與 GATT 不同，此兩類措施在 GATS 下並沒有相當大的相互排斥性，而美國—賭博案小組裁決雖正確認知國內規章措施並不會因其有限制市場開放之效果，即被視為是市場開放限制型措施，但卻未正確地限縮市場開放限制措施至明示的數種數量型配額，反而將另有規範目的、不

⁹⁶ Panel Report, *United States—Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WT/DS285/R (circulated Nov. 10, 2004).

⁹⁷ See e.g. Joost Pauwelyn, *Rien ne Va Plus? Distinguishing domestic regulation from market access in GATT and GATS*, 4(2) WORLD TRADE REVIEW 131-170 (2005); Markus Krajewski, *Article VI GATS – Domestic Regulation*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 165, 194 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle eds., 2008).

⁹⁸ Joost Pauwelyn, *supra* note 97, at 132, 138, 151 (作者主張相較於市場開放限制，GATS 允許國內規章措施有較大的管制自主權、對於不具歧視的國內規章並不要求一般性的必要性測試——除了已發展出來的會計服務國內規章準則，禁止歧視性的規定應適用的是 GATS 第 17 條而非 GATS 第 14 條之前言)。

具歧視性之線上賭博禁止解釋為是零配額之數量限制，進而判定其為市場開放限制措施，而非第 6 條第 4 項之技術標準，以致不當地排除國內規章規定對其之適用，有待商榷⁹⁹。

簽證管理措施雖有市場開放限制之效果，但如上述學者之批評，是否就因此不適用國內規章之規範，不無討論之空間。尤其第 6 條第 1 項明文規定影響服務貿易之「所有」一般性適用措施，明顯包含第 16 條之市場開放限制措施；而同條第 2 項有關影響服務貿易之決定，以及第 3 項所規定之服務提供需要許可之情形，也會涵蓋第 16 條所規定之某些特定的市場開放限制以及與之有關的行政決定¹⁰⁰。基於這樣的認知，簽證相關措施應亦有第 6 條第 1 至 3 項國內規章規定之適用。事實上，即有學者正確地指出：第 6 條與特定承諾之間是有可能重疊的，儘管這樣的重疊不一定是想要的結果、也可能帶來法律上之不安定性¹⁰¹。

事實上，「國內規章」之內涵本極廣泛，不應僅因「『國內』規章」這個名詞而限縮應有之涵蓋範圍。今（2016）年 4 月出爐之「阿根廷—金融服務案¹⁰²」的上訴機構裁決，於判定金融服務附件之審慎例外規定（標題為國內規章）並不如巴拿馬所主張的限於 GATS 第 6 條第 4 項所列類型措施時，正確指出 GATS 第 6 條之第 1 至 6 項規定原本即涵蓋不同類型的措施¹⁰³；換言之，「國內規章」作為條文之標題，應廣義地解釋，而不應將之視為具有限制該條

⁹⁹ *Id.* at 155-161, 169-170 (以要求計程車司機必須通過駕訓考試為例，並不會因為未通過考試之司機因而不能進入市場，形成零配額，就使這樣的要求變成市場開放型措施)。

¹⁰⁰ *See id.* at 152.

¹⁰¹ Markus Krajewski, *supra* note 97, at 195-196 (並認為國內規章工作小組也意識到此種潛在性的重疊，故在會計服務國內規章準則明文排除屬於特定承諾之措施；秘書處所草擬之填表準則亦有類似思維)。

¹⁰² Appellate Body Report, *Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services*, WT/DS543/AB/R [hereinafter *Argentina—Financial Services*] (adopted May 9, 2016).

¹⁰³ 例如該條第 1 項所指之國內規章措施為「影響服務貿易之一般性適用措施」、第 2 項為「影響服務貿易之行政處分 (administrative decisions)」、第 3 項為「提供服務之許可 (authorization... for the supply of a service)」、第 4 項與第 5(a)項則為「核照要件、資格要件與程序、技術標準」、第 6 項所涉者係「驗證另一會員專業人士之適當程序」；Appellate Body Report, *Argentina — Financial Services*, ¶ 6.258.

措施類型之功能¹⁰⁴。根據阿根廷—金融服務案上訴機構之裁決，實無任何理由將入境簽證措施排除於「國內規章」之範疇外。

第三節 專業資格要求障礙之消弭

GATS 第 6 條自第 4 項以下之規定是有關服務提供之資格的要件與程序、技術標準、以及核照要件等實體面與程序面之義務，在一定程度內節制會員有關專業資格要求之不當性，而有助於消弭此類要求所形成之障礙。另一方面，對於專業資格要求因各國標準不一所形成之障礙，GATS 第 7 條有關「承認」之規定則提供了消弭的方式。以上兩部分規定，可視為多邊體制消弭專業資格要求障礙之成果。

第一項 國內規章

GATS 第 6 條第 4 項所加諸之義務既是與資格有關，自然直接影響會員有關專業資格要求之措施。當初烏拉圭回合談判時，此部分之義務並未發展完全，以致第 4 項條文本質上為談判授權規定；不過為了確保未來談判內容不致背離授權談判之主旨，該項亦明文規定嗣後基於談判所發展出來的規範必須確保資格要件與程序（qualification requirements and procedures）、技術標準（technical standard）、以及核照要件（licensing requirement）等 3 類要求符合下述原則：（1）基於客觀及透明之標準，例如提供服務之資格及能力；（2）不得比確保服務品質所必要來得更為嚴苛；（3）核照程序（licensing procedure）本身不得成為服務供給之限制¹⁰⁵。

由於至目前為止，除了會計服務國內規章準則（Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector）外，第 6 條第 4 項並未有其他具體的談判成果，也就因此沒有任何具體之國內規章規範直接拘束會員有關專業資格之要求。然而於第 4 項規範發展完成前之過渡階段，會員於其承諾之特定服務部門適用資格與核照要件、以及技術標準時，依同條第 5 項之規定，若可能剝奪或減損該會員之特定承諾，則須遵循第 4 項所揭櫫之三大原則（認定是否遵循

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ GATS, art. VI:4.

時，可考量會員所採取之相關國際組織的國際標準），惟此僅限於系爭之資格與核照要件、以及技術標準於該會員承諾時並無法被合理預期¹⁰⁶。

鑑於上述 GATS 第 6 條第 5 項規定所加諸的義務係有條件的，縱使專業資格要求之實體或程序要件違反第 4 項規定之（1）客觀、透明化義務或（2）合理性義務（比例原則）、以及（3）相關核照程序本身形成額外限制而構成程序性障礙；只要不致剝奪或減損特定承諾，且非於承諾時所不能合理預見，即不構成第 5 項義務之違反。對於消弭專業資格要求之實體面或程序面障礙而言，這樣規定之成效，無疑地尚屬有限。

按理在審查外國服務提供者是否具備應有之專業資格時，若能基於客觀且透明之標準，應有助於減少外國自然人服務提供者符合之困難，也可降低主管機關之恣意或過多之主觀裁量，不但使結果有預期之可能，更能在一定程度內緩和個案審查程序過度冗長的問題。此外，要求措施不得比確保服務品質所必要之要求更為嚴苛，更可以減輕自然人服務提供者符合專業資格之額外負擔，進而消弭第二章所提及的重複該服務提供者於母國已具備之經驗的不必要的考試與訓練之要求。不過因為 GATS 第 6 條第 5 項雖援引第 4 項之三大原則，但並非轉換三大談判原則成為具有拘束力之義務，而只是將「非違反性的承諾之剝奪與減損（non-violation nullification and impairment）」法條化（codification）¹⁰⁷；再加上其本質上是「凍結（standstill）」條款，僅拘束的承諾後所採取之新措施，故對消弭既有措施所形成之障礙並無著力之處¹⁰⁸。

最後，GATS 第 6 條第 6 項規定雖要求會員承諾專業服務時，應有適當（adequate）程序查驗其他會員之專業人士的能力¹⁰⁹，但所謂的「適當」或充足，畢竟是不確定的法律概念。不承認外國自然人服務提供者在母國已具備之能力或經驗，而要求必須另行通過在地主國之考試或訓練，是否就能被解釋為屬於不適當的程序，而認定違反本項規定，顯然是有討論的空間，其結果當然就使得本條消弭專業資格要求所形成障礙的效果，大打折扣。

¹⁰⁶ GATS, art. VI:5.

¹⁰⁷ Markus Krajewski, *supra* note 97, 193.

¹⁰⁸ *Id.* at 194.

¹⁰⁹ GATS, art. VI:6.

第二項 承認

「承認」服務提供者於外國已取得之專業資格，對於消弭專業資格要求因各國標準不一所形成之障礙，有相當重要之貢獻，這也是之前所提及的為何各國會簽訂相互承認協議的原因。GATS 第 7 條即明文規定此項機制，不過，其並非要求會員「必須」承認服務提供者於另一特定會員境內所取得之學位與經驗、或符合之資格條件、或獲取之執照與證書，而只是「鼓勵」會員透過承認之方式促進服務貿易之自由化¹¹⁰，故於第 7 條第 1 項臚列可能達成之途徑，包括調和（harmonization）彼此之資格要件、與相關國家簽訂相互承認協議、以及單邊自動承認¹¹¹。

「承認」雖有助於相互承認國家間之貿易自由化，但也會對未參與承認之國家貿易產生轉移或限制之效果¹¹²，故 GATS 第 7 條第 2 項進一步規定會員應給予其他會員適當機會（adequate opportunity）以便其利用諮商加入相關之相互承認協議、或對於採取單方面自動承認之會員證明於其境內取得之學位、經歷、執照、證書或符合之資格應被承認¹¹³。同時，為避免承認時採取不同標準而構成歧視或隱藏之貿易障礙，同條第 3 項也明文禁止此種作為¹¹⁴。最後，同條第 5 項肯定以多邊同意的標準做為承認根據之價值，故一方面規定只要合宜，承認應根據此種國際標準，另一方面也鼓勵會員與政府間、及非政府間之國際組織合作，以建立共同之專業資格承認標準¹¹⁵。

GATS 第 7 條對於「承認」之促進雖有一定貢獻，不過由於該條本質上僅是鼓勵，而非具體拘束義務；故無法確實增加相互承認之情形。對於因承認而可能構成之貿易移轉效果，也僅是要求給予尚未參與承認協議或尚未被單邊承認之其他會員「適當機會」參與諮商或進行證明，故消弭效果亦極其有限。這樣的結果並不難理解，因為誠如第二章所指出的，相互承認協議除非是在相鄰

¹¹⁰ Markus Krajewski, *Article VII GATS – Recognition*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 197, 200 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinängle eds., 2008).

¹¹¹ GATS, art. VII:1.

¹¹² Markus Krajewski, *supra* note 110, at 199.

¹¹³ GATS, art. VII:2.

¹¹⁴ GATS, art. VII:3.

¹¹⁵ GATS, art. VII:5.

的已開發國家間、同一區域整合協議之成員間、或殖民母國與被殖民國間（彼此間差異度較低），否則並不易達成。職是之故，GATS 雖訂有「承認」之專門條文，但在消弭因欠缺「承認」而形成之障礙方面，毋寧是沒有什麼建樹的。

第四節 小結

綜上所述，不論是 GATS 之一般規定與義務、抑或是 WTO 會員自行提出之承諾，確實對於消弭本文第二章所指出之部分模式四貿易障礙有所回應。但不可否認地，目前透過 GATS 在多邊體制之消弭依然相當有限，持續推動模式四貿易自由化之空間依舊相當大。

首先，透過會員各自之模式四承諾所獲致之消弭成果實際上不甚理想。即使在會員承諾之自然人類別中已可見不需以設置商業據點為前提之承諾類型（CSS 與 IPs），但這樣的承諾在所有已承諾的自然人類別中比率極低。會員承諾類別的大宗，仍侷限在必須以模式三之開放為前提的 ICTs，而且即使在這種類別之自然人移動承諾，仍不乏常見之障礙型態，如數量限制、薪資平等要求以及其他歧視性措施。這些顯然都是多邊體制現階段難以消弭、而有待未來繼續努力的部分。

最明顯有待進步之空間，就是與就業市場有關之障礙，因為 GATS 自然人移動附件完全將之排除於 GATS 規定之適用。也因為此種排除，使得多邊體制消弭模式四障礙之成果僅限於入境管理措施——即非移民簽證程序面障礙之消弭，以及因專業資格要求而形成之障礙的消弭。前者主要是呈現在 GATS 一般義務與規定中之「透明化」及「國內規章」條文。這些條文雖有助於緩解非移民簽證程序時常為人詬病的缺乏透明、或效率不彰等問題；然而，像「透明化」規定並非專門針對入境管理措施而設計，故其對消弭非移民簽證程序面障礙的成效有限；至於國內規章第 6 條第 1 至 3 項之規定，因釋釋上應亦適用於簽證此類邊境措施，故有消弭此類措施不透明、不合理或欠缺效率之效果。

最後，關於專業資格之要求所致之障礙，GATS 第 6 條有關資格證照或標準等國內規章之規定，本應有助於消弭專業資格在審查過程所致之障礙，只是因為第 4 項所列之三大原則，並非會員有關資格之措施必須遵循之義務，而只是未來採行新措施時不得違反以致相關承諾受到剝奪或減損罷了，故其消弭障礙的效果受到侷限。另外，第 7 條雖然鼓勵「承認」已於其他會員取得之專業資格，並規定促進此目的之可能途徑，但由於並非直接具體的義務規定，對相關障礙之消弭成效同樣有限。

整體而言，模式四障礙之消弭，於 GATS 之後仍留有相當大的進步空間。多邊體制之所以難在模式四障礙的消弭獲致豐碩的成果，其實與多邊體制之本質有關。WTO 目前已逾 160 名會員，各自經濟發展程度差別極大，要對來自與本身管制程度差異相當大國家之服務提供者開放市場，難度的確相當高，尤其牽涉到的又是邊境管制、移民政策以及就業市場等屬於高度管制之領域。

相對地，若服務提供者係來自與本身管制差異度較小之國家，或許地主國有關邊境管制、資格承認之立場可以有較大的彈性。從這個角度觀之，在參與國家數目較少之非多邊體制，推動模式四障礙之消弭，可能成效較高。下一章接續討論模式四貿易障礙在非多邊體制消弭之情形，以驗證上述揣測是否為真。

第四章 非多邊體制消弭模式四貿易障礙之成果

——以 TPP 協定為例

非多邊體制如雨後春筍般之雙邊或三邊之自由貿易協定，固然因協商成員數目較少、成員間差異程度較得以克服，在自然人移動議題上，應可以獲致較多邊體制更高之自由化成果。但是這些雙邊或三邊之自由貿易協定最終若不能加以串聯，進而擴大其對模式四貿易障礙之消弭，則擬藉之達成模式四之全球自由化目標，仍不可行。相對地，近年來如火如荼推展的「巨型自由貿易協定」，雖亦為非多邊體制之自由化活動，但其達成全球貿易自由化之可能性顯然高於雙邊或三邊之自由貿易協定，因為其較接近多邊體制之架構，無論是進一步擴張成員規模、或是多邊化均相對容易。

另一方面，此類巨型自由貿易協定之內容，無論是規範面或市場開放面之創新皆屬有限，多半還是沿襲或參考締結成員各自業已簽訂之雙邊或三邊自由貿易協定內容。職是之故，欲檢視非多邊體制有關模式四障礙之消弭成果，與其逐一審視多如牛毛的雙邊或三邊自由貿易協定內容，不如直接探討巨型自由貿易協定有關模式四障礙之規範與承諾，更來得事半功倍。

甫於 2015 年 10 月完成談判、今（2016）年 2 月簽署的 TPP 協定即是目前率先完成的巨型自由貿易協定。整體經濟規模則幾乎佔了全球 GDP 之 40%¹¹⁶。其不僅納入了在世界貿易舞台上舉足輕重的美國及日本，所涵蓋之 12 個締約國更是橫跨亞洲、美洲以及大洋洲。成員之經濟發展程度有達到「經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）」成員等級者，亦不乏如越南之類的開發中國家。正因為其成員多元，若其仍能有效消弭模式四貿易障礙，並獲致較多邊體制更豐碩之成果，則未來藉由與其相仿之巨型自由貿易協定串聯，進而達到多邊化的效果，將值得期待。此即為本章選擇 TPP 協定作為研究非多邊體制消弭模式四貿易障礙成果之原因。

¹¹⁶ Office of the United States Trade Representative, *Overview of the Trans Pacific Partnership*, <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP> (last visited May 22, 2016).

關於巨型自由貿易協定之談判固然並不僅只有 TPP 協定，歐盟與美國間之「跨大西洋貿易及投資夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」、以東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 與若干亞太國家為主之「區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)」、以及 TiSA 等，均是目前廣受關注之巨型自由貿易協定。惟此等巨型自由貿易協定均尚在談判中，故難以作為非多邊體制模式四貿易障礙已獲致之消弭「成果」的一部份。

必須補充說明的是，若論涵蓋之成員「數量」，TPP 協定並非目前非多邊體制中最大的經濟整合協定；若論模式四自由化程度，TPP 協定也非最高者，因為其無論如何也未及歐盟之規模（涵蓋 28 個成員國）與自由化程度。之所以不探討歐盟模式四之自由化成果，乃是因為歐盟有關自然人移動的高度自由化有其特殊背景：主要是成員國彼此間具有地理接近性 (geographic proximity)、歷史上之關聯性、文化之同質性、以及經濟發展程度相當等因素¹¹⁷，而且其今日之整合程度係歷經數十年之發展而成。這些因素並非普遍存在於世界各國間，換言之，複製歐盟的經濟整合模式並不容易，藉之進一步多邊化幾乎不太可能。事實上，歐盟本身的繼續擴大即已面臨障礙，其至今遲遲無法接受宗教、政治、文化及發展程度皆與之有相當差距之土耳其入盟。

TPP 協定有別於 GATS 未針對模式四課以會員必須遵循的義務，其於第 12 章——「商務人士暫准入境」，訂有專門規定，對於消弭模式四障礙之成效，自不可同日而語。遺憾的是第 12 章之「適用範圍」規定，同樣沿襲 GATS 自然人移動附件文字，而使得其能消弭之障礙類型受到限縮。

由於與 GATS 自然人移動附件規定文字相仿，TPP 協定第 12 章有關適用範圍的限縮，解釋上與自然人移動附件對 GATS 規定適用之排除無異，即第 12 章之規定對於消弭基於保護就業市場考量所形成之模式四障礙，並無積極效用。不過鑑於 TPP 協定締約國必須在第 12 章之 A 附件 (Annex 12-A，以下簡稱附件 12-A) 明列其承諾暫准入境之各類商務人士，以及准許入境及停留之條件與

¹¹⁷ Julia Nielson, *Labor Mobility in Regional Trade Agreements*, in *MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES* 93, 94 (Aaditya Mattoo & Antonia Carzaniga eds., 2003).

限制，包括停留期間¹¹⁸，因此對於這些類型之商務人士而言，無論其入境提供服務是否會被視為「尋求進入就業市場」，附件 12-A 之承諾已消弭了一部分其原所面臨之障礙。

另一方面，第 12 章雖同樣明文其不妨礙各締約國採行入境管理措施，然僅限於是未剝奪或減損上述附件 12-A 承諾之利益¹¹⁹，故第 12 章有關入境申請及許可程序之合理、透明及效率之要求，於相關措施有可能剝奪或減損承諾利益時，仍有其適用空間。與之前解釋 GATS 自然人移動附件規定之理由相仿，入境程序不合理、不透明或無效率時，定會影響依承諾得入境之類別人士的及時入境，進而造成承諾之減損與剝奪，故有關這方面的程序性義務規定自有其適用。

除第 12 章之外，TPP 協定第 10 章「跨境服務貿易」雖未針對模式四訂有專門之自由化義務，但依該章定義，其亦包含模式四之服務貿易；換言之，該章規定與模式四障礙之消弭不無干係。只是本章同樣仿 GATS 自然人移動附件規定，明文其並未加諸締約方對於尋求進入其就業市場、或於其境內基於永久基礎就業的另一締約方國民負有任何義務，更未授予此等另一締約方國民任何有關於其境內獲取就業的權利¹²⁰；是以第 10 章對於基於保護就業市場考量而形成之模式四障礙，並無法有任何消弭的建樹。

第 10 章有關透明化、以及國內規章之規定，雖然與行政措施之透明、合理與效率有關，但卻無法適用於第 12 章有關入境與短暫停留之管理措施，因為第 12 章在規定該章（第 12 章）與 TPP 協定其他章節之關係時，明文得對此類措施課予義務之章節，並不包括第 10 章¹²¹。是以該類措施之程序性義務僅能適用第 12 章之相關規定，以及被第 12 章明列可同時適用之第 26 章之第 26.2 條與第 26.5 條的透明化規定。

第 10 章規定雖然對於模式四障礙中基於入境及移民政策考量者、以及保護就業市場考量者無任何消弭之助益，但對於專業資格要求所形成之模式四障

¹¹⁸ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 12.4.1 [hereinafter TPP].

¹¹⁹ TPP, art. 12.2.3.

¹²⁰ TPP, art. 10.2.4.

¹²¹ TPP, art. 12.9.

礙，無論是該章第 10.8 條之國內規章、第 10.9 條之承認、第 10.11 條之透明化，均對此類障礙消弭有一定成效。同時，第 10 章附件 A (Annex 10-A，以下簡稱附件 10-A) 「專業服務」之規定，對於專業服務資格相互承認所面臨之障礙，也列出更具體之消弭路徑，可視為模式四障礙消弭之成果之一。此外，不應忽略的尚有第 10.6 條禁止要求當地呈現之規定，該條義務對於消弭要求模式四有商業據點這類的障礙，自有其貢獻，儘管該條義務是可以列不符合措施而保留的。

以下即先於第一節比較 TPP 協定附件 12-A 所開放之商務人士類別與 GATS 特定承諾之自然人移動種類，以確定其是否達到更高度之自由化；由於 TPP 協定承諾開放之商務人士類別的擴大，有漸與模式三脫勾之趨勢，故此節也順便討論第 10.6 條禁止要求當地呈現之規定，對於消弭要求商業據點之類的障礙，成效如何。接著於第二節探究 TPP 協定對於入境及短暫停留措施所構成之程序性障礙的消弭成果，以比較其是否較 GATS 在非移民簽證之程序面障礙消弭情形為佳；此部分主要是研析第 12 章有關程序透明、合理及效率的義務性規定，並包括第 12 章明文規定可併同適用之第 26.2 及第 26.5 的透明化規定。第三節則比較專業資格要求所形成之障礙在 TPP 協定之消弭情形，以了解其較 GATS 消弭成果進步之程度。最後於第四節做一小結，盤點 TPP 協定消弭成果之侷限，並提出國際間進一步消弭模式四貿易障礙的可行方向。

第一節 TPP 協定締約國有關商務人士暫准入境之承諾

TPP 協定第 12.4 條要求締約國於附件 12-A 列出有關商務人士暫准入境的承諾，並且要求承諾內容應具體列出暫准入境之條件與限制，包括允許暫時居留的期間，同時這些資訊應依締約國所特定的各種商務人士類型分別填寫¹²²。根據本條規定，只要商務人士依循締約國所規定之申請入境許可的程序申請，而且符合所有暫准入境或允許短期居留展期之要件，締約國即應依其承諾之程度准予該商務人士入境或居留展期¹²³。

¹²² TPP, art. 12.4.1.

¹²³ TPP, art. 12.4.2.

綜觀附件 12-A 各締約國之承諾情形，可發現 TPP 協定有關商務人士暫准入境之承諾對於模式四貿易自由化之促進，與 GATS 所獲致之成果相比較，確實達到更高度之自由化。主要之進步呈現在 4 個層面：首先，締約國承諾之商務人士類別普遍有所增加，不侷限於其在 GATS 下原所承諾者；其次，設置商業據點之要求在 TPP 協定下已大幅消弭，逐步穩定地朝向與模式三脫勾之方向邁進，第 10 章第 10.6 條有關禁止要求當地呈現之規定，居功厥偉；另外，相較於 WTO 會員之 GATS 特定承諾情形，數量限制與歧視性措施於附件 12-A 承諾已十分罕見，意謂 TPP 協定在消弭此部分之障礙上大有突破。最後，部分締約國之承諾本身尚對於透明化有所促進。

第一項 開放自然人種類之增加

與 GATS 相同，TPP 協定附件 12-A 中締約國所使用的商務人士名稱並未有統一之定義，且渠等所使用之名稱乍看之下也與 GATS 下常見之自然人類型不全然相同。然而，細繹締約國承諾表之填寫方式與內容，其承諾之商務人士雖然較 GATS 常見之自然人類型為多，但基本上不脫後者，大抵可將所有出現於該附件之商務人士類別與 GATS 特定承諾表中常見者相對應如下表¹²⁴。

GATS 承諾	TPP 協定附件 12-A 承諾
商業訪客 (BVs) ／服務銷售人員 (Services Sales Persons, SS)	商業訪客 (BVs)、短期商業訪客 (short-term BVs)、服務銷售人員、安裝或服務人員 (installer or servicers) 投資人、獨立經營管理人 (independent executives)、負責設立商業據點人 (persons responsible for setting up a commercial presence)、其他人員 (other personnel)
N/A	投資人、獨立經營管理人 (independent executives)、其他人員
企業內部調動人員 (ICTs)	企業內部調動人員 (ICTs)

¹²⁴ 楊光華、蔡元閣，前揭註 6，頁 83。

履約人員 (CSS)	獨立專業人士 (IPs)	履約人員 (CSS)、獨立專業人士 (IPs)、專業人士、合格專業人士 (QPs)、技術人員、技術專業人士、安裝或服務人員
---------------	-----------------	---

其中，「安裝或服務人員」係指根據已簽訂之機器或設備銷售契約、或服務契約之約定，由賣方派遣其所聘僱之專業人士至地主國為買方提供安裝維修等服務。就其本質而論，因其係依服務契約提供服務，故應較為接近 GATS 承諾類型中的 CSS，祕魯即是將其歸類為 CSS¹²⁵。不過，亦有少數國家將之列於 BVs，如加拿大與馬來西亞¹²⁶，這或許是考量其未於地主國境內收取報酬之特性。

TPP 協定附件 12-A 比較紊亂的部分則是 CSS 與 IPs 的分類：有僅使用 IPs 者，如紐西蘭；亦有僅使用 CSS 者，如越南。另外，亦有同時使用 CSS 與 IPs 兩名稱者，如澳洲、智利、日本及馬來西亞；唯智利又多了「技術人員 (technician)」，日本則多了合格專業人士 (qualified professionals, QPs)。至於墨西哥，除了使用 CSS 外，並不使用 IPs，惟其另列有「專業人士與技術專業人士 (professional and technician-professional)」，概念上與 IPs 相當。加拿大則與祕魯相同，並未使用 CSS 或 IPs，反而是同時使用「專業人士」與「技術人員」此兩名稱加以取代；不過值得注意的是，祕魯又將此兩類人員再各自區分為 CSS 及 IPs，也就是反而使 CSS 與 IPs 成為其「專業人士」與「技術人員」分類下之下位概念。至於汶萊，同樣未使用 CSS 或 IPs，但與加拿大與祕魯不同，其另列有「專業人士」¹²⁷。

上述 TPP 協定之承諾所使用的商務人士類別名稱雖然不盡相同，然而據附件 12-A 之描述，原則上均可歸類於 GATS 模式四承諾下所理解之 BVs、ICTs、CSS、與 IPs。須補充說明的是因為 TPP 協定附件 12-A 尚涵蓋因投資專章活動而移動之商務人士，故除了因跨境服務而移動之自然人外，也包括未普

¹²⁵ 祕魯於其承諾表之技術人員項下的 CSS 欄位加了一段補充文字：「為更明確，CSS 包括機器或設備之『安裝或服務人員』，由賣方提供該安裝或服務係購買系爭機器或設備之條件」。TPP, Annex 12-A, Peru's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 11.

¹²⁶ See TPP, Annex 12-A, Canada's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 3; TPP, Annex 12-A, Malaysia's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 1.

¹²⁷ 楊光華、蔡元閣，前揭註 6，頁 82。

遍見於 GATS 特定承諾表之「投資人」以及其配偶與眷屬此兩類自然人。事實上，TPP 協定之自然人移動承諾使用了 GATS 承諾所未見的「商務人士 (business persons)」一詞，理由就是其所涵蓋之範圍較 GATS 下之「服務提供者」為廣，尚包含從事貨品貿易者以及投資人¹²⁸。

大多數締約國（除美國、新加坡、馬來西亞、紐西蘭外）均於附件 12-A 中列有「投資人」或「獨立經營管理人 (independent executives, IEs)」之類別，也就是將 BVs 中入境負責設立商業據點之人士獨立成一類型，由於此類型之活動尚包含據點設立之後對投資事業之管理，以及從事投資事業之營運，明顯已逾 GATS 承諾中 BVs 類型的活動內容，故上表將其獨立分類，而未與 GATS 之承諾對應。比較特別的是，使用「投資人」的這些國家，有的仍於 BVs 下保有於地主國從事設立企業或投資談判之活動，如澳洲、智利、秘魯，則在一定程度內與「投資人」類型之最初期活動，即投資之談判，有部分重疊¹²⁹。

最後，關於提供服務者之配偶與眷屬之入境與短暫停留，除了美國、新加坡及紐西蘭外之其他 9 國，均作出承諾。原則上在 BVs、SS 以及「安裝或服務人員」的分類下並未搭配有配偶或眷屬可隨同入境之承諾；但在 ICTs、CSS、IPs 或投資人等類型，多允許其配偶或眷屬入境並居留等長期間¹³⁰。同時，除了秘魯與越南外，9 國中之 7 國於附件 12-A 皆明文在符合本國相關法規之情形下，配偶與眷屬可依相關程序申請於境內工作。

綜上所述，TPP 協定附件 12-A 相較於 GATS 模式四之水平承諾，不僅「自然人」所涵蓋之類型有所增加，較少見於 GATS 承諾的 IPs 與 CSS 已普遍納入各國附件 12-A 的承諾；同時，相關種類自然人的配偶與眷屬也被允許暫准入境、甚至可於當地工作。就自由化程度而言，的確進步不小。

¹²⁸ TPP, art. 12.1.

¹²⁹ 楊光華、蔡元閔，前揭註 6，頁 81。

¹³⁰ 有若干例外如下：澳洲並未於「獨立經營管理人 (independent executive)」，汶萊未於投資人、越南未於其他人員類別下對配偶與眷屬作出承諾。另外，馬來西亞並未對 CSS 與 IP 之配偶或眷屬做出承諾；秘魯則未對專業人士與技術人員之配偶或眷屬做出承諾。

第二項 與模式三脫勾——設立商業據點要求之消弭

若將上述締約國在各商務人士類別之承諾予以統計，可發現 TPP 協定附件 12-A 對於模式四貿易自由化另一大貢獻即在於朝向與模式三脫勾之方向邁進，也就是大幅消弭了設置商業據點呈現之要求所致之貿易障礙——即 GATS 模式四承諾在多邊體制下常見之自由化絆腳石。具體而言，除了美國與新加坡外，所有締約國均對於 CSS 皆有所承諾¹³¹；而除了美國、新加坡、越南外，其他所有締約國也都對 IPs 有所承諾（澳洲與馬來西亞則是在 GATS 即已有 IPs 之特定承諾者）¹³²。

事實上，不僅是商務人士暫准入境之承諾有與模式三脫勾之趨勢，第 10 章第 10.6 條禁止要求當地呈現之規定更是明文模式四與模式之三脫勾。該條規定締約方不得要求他締約方之服務提供者建立或維持代表處（representative office）或任何其他企業形式、或居住在其境內，方得跨境提供服務（cross-border supply of a service）¹³³。必須注意的是，此處之「跨境提供服務」與 GATS 模式一「跨境提供（cross-border supply）」之概念並不全然相同，依 TPP 協定第 10.1 條之定義，其所稱之跨境服務係包含了 GATS 定義下之模式一、模式二、與模式四等 3 種服務提供方式¹³⁴。

第 10.6 條規定所加諸之義務乍看之下，似乎已完全消弭設置商業據點要求所致之障礙；但不應忽略的是，TPP 協定允許締約國在協定的附件一、二（Annex I, Annex II）——不符合措施（Non-Conforming Measures）清單中針對第 10 章之義務做出保留。縱使附件一與二針對第 10.6 條所為之保留十分有限¹³⁵，但此等保留之存在卻意謂 TPP 協定未完全消弭模式四貿易因與模式三掛勾所形成之障礙。

¹³¹ 事實上，美國在 TPP 協定下並未於附件 12-A 中做出任何承諾。

¹³² 關於 12 個締約國於 TPP 協定附件 12-A 之商務人士承諾以及渠等於 GATS 特定承諾表所為之模式四承諾的詳細說明與比較，可參考：楊光華、蔡元閔，前揭註 6，頁 71-105。

¹³³ TPP, art. 11.6.

¹³⁴ TPP, art. 10.1 (惟第 10 章排除了模式三之服務提供方式，與之相關之規範則在投資專章（第 9 章）下處理)。

¹³⁵ 例如保留對專業服務提供者要求證照時，維持公民或居民身份之要件，或是保留以模式四提供服務時，仍要求必須設置商業據點。此等保留則是散見於專利商標代理人或律師、公司財會

第三項 數量限制與歧視性措施之消弭

TPP 協定締約國於列出有關商務人士暫准入境的承諾時，依規定應具體列出暫准入境之條件與限制，包括允許暫時居留的期間。綜觀附件 12-A 之承諾，多數國家除了停留期間以及簽證可否延長之外，普遍未再設有限制；僅有少數國家列載其他的條件與限制。此等條件與限制均為數量限制，包括：汶萊在其 ICTs 之承諾中對於簽證之延長設有經濟需求測試¹³⁶；馬來西亞在有關 IPs 之承諾，對於每一教育機構（educational institution）之講師（lectures）設有 20% 的配額上限¹³⁷；祕魯在 ICTs 的承諾定有外國自然人在企業中之人數不得超過總聘僱人士之 20%，且其薪資總額不得超過該企業全體薪資（payroll）之 30%¹³⁸；越南的 ICTs 承諾則規定於其境內設立據點之外國企業，至少應有 20% 的行政主管、經理人以及專家（EMS）為越南籍，不過非越南籍之 EMS 可有最低 3 人的保障名額¹³⁹。

相較於 GATS 特定承諾表隨處可見的數量限制與歧視性措施，TPP 協定附件 12-A 已大幅消弭了這方面的障礙。甚至有些國家於其附件承諾中，直接表示不會採行數量限制之措施，如加拿大在其承諾之所有商務人士類別，均表明不會施以或維持任何的數量限制（numerical restriction），且對 BVs 以外所有需要工作許可之商務人士類別，均承諾其不會要求就業市場需求測試（labour certification tests）或其他類似程序，作為暫准入境之條件¹⁴⁰。墨西哥與加拿大填寫之方式相仿，亦明文排除數量限制以及就業市場需求測試等之使用¹⁴¹。

審計、關務代理經紀等服務部門。楊光華、蔡元閔，前揭註 6，頁 60-61；see also TPP, Ch.10, Annexes I, II.

¹³⁶ TPP, Annex 12-A, Brunei Darussalam's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 3.

¹³⁷ TPP, Annex 12-A, Malaysia's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 8.

¹³⁸ TPP, Annex 12-A, Peru's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 2.

¹³⁹ TPP, Annex 12-A, Viet Nam's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 2.

¹⁴⁰ See TPP, Annex 12-A, Canada's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons.

¹⁴¹ See TPP, Annex 12-A, Mexico's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons.

第四項 承諾所提供之透明化

附帶一提的，若干締約國在附件 12-A 載明提供商務人士申請入境程序資訊之管道，如澳洲與新加坡皆在承諾商務人士類別的限制與條件欄中，列出可獲取相關資訊之網站¹⁴²。這樣的承諾方式，對於透明化欠缺所致之障礙有一定程度的消弭功能，因為外國自然人服務提供者透過該網址取得入境申請之相關資訊，應該是最不花費成本的。

第二節 入境措施程序面障礙之消弭

TPP協定第12章有關商務人士之暫准入境規定，如上所述，承襲GATS自然人移動附件之規定，排除影響就業市場、或是公民權、國籍、居留取得等措施適用該章規定；也就是與GATS相同，僅有入境管理程序面措施，在避免附件 12-A 承諾被剝奪或減損之前提下，有第12章規定之適用。主要是入境簽證程序必須合理、透明且有效率的要求，分別規定在TPP協定第12章有關「申請程序」（第12.3條）以及「資訊提供」（第12.6條）之規定；此外，第26章規定之「公布」（第26.2條）與資訊提供（第26.5條）等透明化要求，根據第12.9條之規定亦對第12章之入境與短暫停留措施有所適用¹⁴³。以下即分別討論這些規定消弭入境程序面障礙之成果。

第一項 申請程序之透明化、合理以及效率

第12.3條詳細規定締約國對於申請入境程序應有的義務：要求締約國在收到完整的入境申請文件後，應儘速作出決定，並通知申請人決定之內容；如予以許可，則通知內容應包括允許居留之期間與其他條件¹⁴⁴。除此之外，在申請人要求下，締約國應致力即時提供關於申請進度的資訊¹⁴⁵。關於申請之費用，

¹⁴² See TPP, Annex 12-A, Australia's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 3, 5, 6; see also TPP, Annex 12-A, Singapore's Schedule of Commitments for Temporary Entry for Business Persons, at 1-2.

¹⁴³ TPP, art. 12.9.

¹⁴⁴ TPP, art. 12.3.1.

¹⁴⁵ TPP, art. 12.3.2.

締約國則應確保其之合理，而所稱「合理」則以不至於不當地妨礙或延誤本協定下服務或貨品貿易、以及投資活動之進行為度¹⁴⁶。

雖然GATS下有關國內規章之規範也加諸簽證主管機關通知之義務以及效率之要求，但上述TPP協定之規定無疑更為直接且具體，故消弭相關障礙之效果也就愈高。首先，TPP協定係直接規定影響商務人士暫准入境之措必須適用這些透明化、合理性以及效率的規範，而不像GATS之國內規章規範係一般義務與規定，並未特別考量簽證措施之特性。

其次，有關主管機關之通知義務，GATS僅要求應通知申請人系爭申請案之結果；TPP協定則進一步規定，在系爭申請案之結果若為可決，則通知內容應包括允許居留之期間與其他條件。此外，在通知的要求上，GATS係要求會員應於「合理期限」內完成申請案之處理，但對此合理期間並未加以定義；相對地，TPP協定則是要求會員應儘速（as expeditiously as possible）對申請案作出決定。TPP協定所採用之文字對於效率之要求明顯較GATS者為高。對於申請費用應合理之規定，也是GATS所未見，而這樣的規定無疑地得以消弭入境申請往往所費不貲之障礙。

第二項 一般性透明化要求

上述有關在申請人要求下主管機關應提供申請案進度資訊的規定，固然是屬於透明化之要求；不過，尚有更為廣泛之透明化規定，也就是不僅侷限於申請過程進度資訊之揭露，則是規範於第 12.6 條。另外，如前所述，TPP 協定第 26 章（透明化及反貪腐）係對於整個協定有關透明化之規定，其中第 26.2 條與第 26.5 條規定對第 12 章亦有其適用。

第 26.2 條有關公布（Publication）之要求，與 GATS 第 3 條之透明化規定有若干相仿之處，不過前者之規定更為完善與具體。與 GATS 之要求一樣，TPP 協定締約方亦必須公布影響協定之一般適用性之相關措施，但後者尚針對公布之方式詳加規定，例如應公布在官方公報或官方網站，或以線上整併為單

¹⁴⁶ TPP, art. 12.3.3.

一入口之網站為宜¹⁴⁷。除此之外，TPP 協定尚規定締約國應提供利害關係人及其他締約方合理機會（reasonable opportunity），以評論締約國擬採取之措施¹⁴⁸。另外，在可能的範圍內，締約方在制定新法或修法時，自公布至其生效，應盡量具備一段合理期間¹⁴⁹。第 26.5 條之規定，則主要是締約方針對另一締約方之相關措施有疑義時，另一締約方應予以回應並提供資訊之規定¹⁵⁰。

上述規定確實有助於透明度之提升，進而消弭簽證程序因不透明所形成之障礙。尤其透過利害關係人參與評論、以及要求措施生效前必須具備合理期間之規定，不僅有利自然人服務提供者嫻熟相關措施，亦使其有相對充足之時間得以因應新規定或修法所帶來之改變，可視為 TPP 協定消弭模式四程序面障礙之重要成果之一。

至於第 12 章本身之透明化規定，即第 12.6 條，實際上係在上述第 26.2 條以及第 26.5 條的一般性要求之外，另針對與第 12 章措施有關之資訊進一步要求締約國必須予以提供。根據本條規定，締約國應提供的資訊包括現行暫准入境之要求（含有助於了解前述要求之解釋性資料及相關表格與文件）、以及申請入境許可一般所需之作業時間，提供的方式則以時線上提供或其他可行方式為之¹⁵¹。此外，各締約國尚應設立或維持適當機制，以回應利害關係人就第 12 章措施提出之詢問¹⁵²。

整體而言，上述有關 TPP 協定可適用於入境管理措施之透明化規定，的確較 GATS 之規定更有助於消弭相關障礙，蓋 TPP 協定不僅在適用於整部規範之透明化規定較 GATS 者有所突破，尚針對入境管理措施量身打造相關之透明化規定，如第 12.6 條明確地列出主管機關應透明化之資訊內容，同時還要求揭露一般申請所需之時間，使自然人服務提供者更能掌握申請之流程。至於要求設立機制以具體回覆利害關係人之詢問，更有助於減少申請人在獲取資訊時常面

¹⁴⁷ TPP, art. 26.2.4(a).

¹⁴⁸ TPP, art. 26.2.2(b).

¹⁴⁹ TPP, art. 26.2.3.

¹⁵⁰ See TPP, art. 26.5.

¹⁵¹ TPP, art. 12.6 (a).

¹⁵² TPP, art. 12.6 (b).

臨之求助無門的困境。總之，對於解決過去為人所詬病的簽證程序面透明度不足的問題，TPP 協定之相關規定無疑地較 GATS 規範更有成效。

第三節 專業資格要求障礙之消弭

TPP 協定對於專業資格要求所致之障礙的消弭係呈現於第 10 章之相關規定中。第 10.8 條之國內規章與第 10.11 條之透明化規定，對於專業資格要求程序面上之障礙有其消弭之貢獻；第 10.9 條之承認以及附件 10-A，則對於專業資格承認之促進，有所助益。

第 10.8 條規定有關專業資格要求之義務，除了承襲 GATS 第 6 條既有規範外，有更多較後者來得具體之規定。其先將 GATS 第 6 條第 4 項作為談判授權之指導方針的 3 大原則，擇取兩項訂為規範性條文，惟未納入必要性原則（比例原則）¹⁵³。儘管是規範性條文，但因其使用「應致力（shall endeavour）」之文字使得該條拘束力有限，充其量只是「最大努力」（best efforts）」條款。接著完全移植 GATS 第 6 條第 5 項之規定，即應參考國際標準以決定會員是否遵循上述兩大原則。

此外，本條亦仿照 GATS 第 6 條第 3 項規定，明文在要求取得許可方得以提供服務之情形，應確保主管機關在核發許可（authorization）時，應（一）於合理期限內通知申請結果¹⁵⁴、以及（二）於申請人請求時，告知申請案件進度¹⁵⁵。惟本條不限於此，尚超越 GATS 第 6 條第 3 項規定，增添以下義務：（1）在可能的情況下，公告申請處理之參考時間表，（2）若拒絕申請，應盡可能地通知拒絕之理由，（3）盡可能允許補正申請案之微小疏漏，並盡力提供要求額外資訊的準則（guidance），（4）於合宜的情況，允許接受符合原始文件所在地之法律而認證的影本文件¹⁵⁶。

¹⁵³ See GATS, art. VI:4(b); see also TPP, art. 10.8.2.

¹⁵⁴ TPP, art. 10.8.4(a).

¹⁵⁵ TPP, art. 10.8.4(d).

¹⁵⁶ TPP, arts. 10.8.4(b), 10.8.4 (c), 10.8.4 (e), 10.8.4 (f).

假如核照與資格要件尚包括完成考試，則考試日期之安排應有合理的間隔，並有合理的期間供有意者申請¹⁵⁷。申請費用亦必須合理、透明，且本身不致構成貿易之限制¹⁵⁸。以上兩者則是 GATS 完全沒有的規範。

其次，第 10.11 條針對透明化之規定與上述第 12 章、第 26 章之相關規定相仿，要求締約方應維持或建立適當機制，以回覆利害關係人之詢問¹⁵⁹。若是締約方未能履行上述第 26.2 條應提供事前通知以及評論機會之規定，則其應於可行範圍內以書面或其他方式通知利害關係人無法提供之理由¹⁶⁰。另外，如同第 26 章之相關規定，第 10.11 條也要求締約方應在法規公告至生效之間保有一段合理期間¹⁶¹。

綜觀上述，相較於 GATS，TPP 協定可謂有相當大幅的進步。TPP 協定自許可申請開始至結束均有完整、且合乎合理與透明化等要求之具體規定，自然有助於消弭專業資格在驗證程序上可能產生之障礙。

在專業資格承認方面，本章尚有類似 GATS 第 7 條之第 10.9 條規定，對於證照等相關資格文件承認的問題有所著墨。不過，TPP 協定之成就尚不止於此，其於附件 10-A (Annex 10-A) 進一步列出 TPP 協定成員應如何努力相互承認彼此所頒發之專業證照，特別是在工程師與建築師服務以及法律服務，前者包含利用亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 已有的工作成果¹⁶²、或是推動暫時性／專案特定核照或登記程序¹⁶³，以利專業人士之跨境提供服務。附件 10-A 亦規定應設立專業服務工作小組，以推動上述相互承認工作¹⁶⁴。

雖然 GATS 與 TPP 協定有關「承認」之規定均為鼓勵性條文，但後者「鼓勵」會員執行之內容更為具體。舉例來說，附件 10-A 要求締約國應鼓勵其相關機構 (relevant bodies) 與其他締約國之相關機構建立對話，以承認專業資格並

¹⁵⁷ TPP, art. 10.8.6.

¹⁵⁸ See TPP, arts. 10.8.4-10.8.6.

¹⁵⁹ TPP, art. 10.11.1.

¹⁶⁰ TPP, art. 10.11.2.

¹⁶¹ TPP, art. 10.11.3.

¹⁶² TPP, Annex 10-A, ¶¶ 5-7.

¹⁶³ TPP, Annex 10-A, ¶¶ 8.

¹⁶⁴ TPP, Annex 10-A, ¶ 11.

促進核照或登記程序¹⁶⁵，或是透過上述的暫時性／專案特定核照或登記機制，免除外國服務提供者參與筆試（written examination）之要求¹⁶⁶。由此可知，TPP 協定對於在消弭「承認」所致之模式四貿易障礙，相較於 GATS 之成果確實更為豐碩。

第四節 小結暨建議

TPP 協定消弭模式四貿易障礙之成果，確實較多邊體制之 GATS 更進一步。此等成果主要體現於：提升入境申請程序以及專業資格驗證程序之合理、透明、以及效率；具體化專業資格之「承認」應努力的方向；增加承諾開放之自然人種類；透過各自之特定承諾，大幅消弭了數量限制與歧視性措施，而開放之商務人士類別亦朝與模式三脫勾之方向邁進。

上述的成果固然值得肯定，卻不應忽略 TPP 協定尚未達成模式四貿易障礙之完全消弭，在若干層面仍存有侷限。本文以為，若欲實現模式四貿易自由化所能帶來的經濟潛能，則持續消弭自然人移動之障礙勢在必行。有關國際間持續消弭模式四貿易障礙之可行方向，本文有以下建議。

首先，數量限制與歧視性措施雖然在 TPP 協定中已相對罕見，但由於尚未達到完全之消弭，未來仍舊是國際間必須持續努力的方向。至於與模式三脫勾之承諾雖然已是 TPP 協定締約國商務人士暫准入境承諾之趨勢，但仍舊有美國與新加坡此等重要經濟體未為與模式三脫勾之承諾，前者甚至未在附件 12-A 中作出任何商務人士類別之承諾。為求模式四貿易自由化之進一步突破，本文以為此等成果不應僅局限於締約國之承諾中，而應進一步列入協定的條文規範，對於所有締約國有所拘束，也就是不再僅是由締約國各自依己身所欲開放之程度選擇承諾與否。

其次，程序面障礙之消弭不應僅限於入境程序以及專業資格之驗證程序，與工作許可申請相關之程序障礙亦應納入消弭之列。雖然工作許可之申請涉及就業市場議題，然而程序上缺乏透明、不合理、以及效率不彰之問題的解決，

¹⁶⁵ TPP, Annex 10-A, ¶ 2.

¹⁶⁶ TPP, Annex 10-A, ¶ 4.

並不影響就業市場之保護。此等行政程序若得以改善，將能大幅減少自然人服務提供者在程序面遭致之障礙。

必須強調的是，程序面障礙之消弭刻不容緩，尤其在入境程序上，更關係到自然人服務提供者能否入境地主國之根本問題。換言之，即使地主國承諾開放各類別之自然人移動，只要該地主國在入境申請程序所致之障礙未有效消弭，即有可能使得自然人服務提供者難以入境提供服務，進而使得相關自然人移動之承諾內容成空。雖然 TPP 協定於此方面障礙之消弭已較 GATS 獲致更多之成果，但此方面依舊應列為國際間促進模式四貿易自由化之優先工作項目。

最後，關於專業資格因缺少「承認」所致之障礙確實相當難以消弭。縱使 TPP 協定透過附件 10-A 成立「專業服務工作小組」推動相互承認之工作，其有關「承認」之條文規定卻依舊與 GATS 第 7 條者相仿，限於「鼓勵」性質，以致消弭效果相對有限。不過即使「承認」相當難以推行，依舊必須是國際間未來持續努力之方向。蓋在專業資格欠缺承認之情形下，縱然自然人服務提供者在跨境移動享有完全的自由，其仍可能無法於地主國境內提供服務，這也正是 TPP 協定第 12.4 條第 3 項之主旨：暫准入境的事實不得被解讀為該商務人士得豁免相關證照之要求¹⁶⁷。所以，「承認」之促進仍將是未來在消弭模式四貿易上不可忽略的重要議題。

綜上所述，自然人移動障礙之消弭仍有相當大的努力空間，方能使得全球充分享受模式四貿易自由化所帶來的龐大經濟利得。關於本文以上建議之未來可行方向，將於第五章為更詳細的闡述。

¹⁶⁷ TPP, art. 12.4.3.

第五章 消弭模式四貿易障礙之可行方向

綜合第三、四章之觀察，多邊體制與非多邊體制的確已達成許多值得肯定的消弭模式四貿易障礙之成果，不過相較於本文第二章所指出之模式四貿易障礙，仍有不足之處，而有進一步消弭之空間。未來應如何進一步推動模式四之自由化即是本章的論述重點。

在第四章之結論中，本文建議國際間未來應持續推動模式四貿易自由化之工作，包括：一、持續消弭數量限制與歧視性措施，並確保自然人移動類別之承諾與模式三脫勾；二、持續消弭入境管理之程序面障礙，並將消弭的努力擴及就業市場的程序面障礙；三、持續促進專業資格之相互承認。至於有關就業市場實質面障礙，則建議繼續擱置。由現正如火如荼推動的TiSA談判所努力的方向看來，本文之建議應屬正確，或最起碼反映當今有意推動服務貿易的國家之共識，因為TiSA同樣明文其不適用於影響就業市場的措施，而僅對其他種的影響自然人移動措施加諸義務¹⁶⁸。

TiSA協定未來是否可能多邊化，雖仍在未定之天；但以其現今之安排，至不濟，仍可構成GATS第5條之經濟整合協定。就規模而言，與TPP協定相同，亦屬「巨型自由貿易協定」等級，涵蓋了橫跨全球五大洲、包含我國在內的23個成員（歐盟28國計為1個成員），而且已開發國家與開發中國家兼有之，貿易總量則接近全球服務貿易的70%¹⁶⁹。

TiSA若能順利完成談判，並在模式四貿易障礙之消弭上獲致更為豐碩的成果，則其達成模式四進一步自由化之成果相當值得期待。縱使TiSA之談判可能因美國適逢大選年而無法如期完成（儘管根據相關報導，談判成員係以本（2016）年底作為談判完成之目標），或甚至未來因其他的變數而終究無法完

¹⁶⁸ Wikileaks leaked *TiSA Annex on Movement of Natural Persons*, art. 1.2, July 6, 2015, available at <https://www.wikileaks.org/tisa/natural-persons/07-2015/Annex-on-Movement-of-Natural-Persons.pdf> [hereinafter *TiSA MNP Annex*] (last visited June 1, 2016).

¹⁶⁹ TiSA目前的23個談判成員，除我國外，尚有：澳洲、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、歐盟（共計28國）、香港、冰島、以色列、日本、韓國、列支敦斯登、模里西斯、墨西哥、紐西蘭、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、秘魯、瑞士、土耳其、以及美國。European Commission, *Trade in Services Agreement (TiSA)*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/> (last visited May 29, 2016).

成，亦不影響本處討論TiSA相關附件草案之價值，因為TiSA相關附件草案不過是用來闡述本文建議之例示：即利用TiSA相關附件草案之具體文字，將更易說明本文建議之內涵。

TiSA之談判為祕密進行，原本不可能取得任何文本，不過維基解密於今（2016）年5月25日所揭露之TiSA自然人移動附件草案（2015年7月6日版本）¹⁷⁰以及TiSA專業服務附件草案（2015年10月8日版本）¹⁷¹，卻解決了這部分問題。綜觀這兩份外洩草案內容，可發現有志推動服務貿易談判的諸國，在消弭自然人移動障礙所為之努力，與本文建議方向不謀而合。

以下，先於第一節討論進一步消弭數量限制與商業據點設置要求之可行方向，以TiSA相關附件草案說明之。第二節則是藉由TiSA專業服務附件草案之討論，肯定應持續推動相關「承認」之建議。第三節根據TiSA自然人移動附件草案之具體規定，說明本文所建議之程序面障礙之消弭，乃最值得努力之方向。

第一節 設立商業據點要求與數量限制之消弭方向

相較於GATS與TPP協定，TiSA草案於條文本身納入更多消弭模式四障礙之義務，而不像GATS或TPP協定，有關模式四之自由化多任由會員／締約國自行選擇其內涵與程度，並呈現於各自之特定承諾中。當然TiSA亦有承諾表之設計，而且是採混合式的填寫方式（除了仿照GATS之正面表列方式，列出擬承諾開放之部門別及模式別外；在國民待遇義務方面，仿照「北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）」之負面表列方式，即原則上必須遵循，僅在列出保留的部分，得以例外）¹⁷²，故締約成員有可能在承諾表列出更多的自由化承諾，或是附加條件與限制，只是基於TiSA祕密談判之形式，目前尚無從得知此部分之內容，故不予討論。

¹⁷⁰ See Wikileaks, *supra* note 168.

¹⁷¹ Wikileaks leaked *TiSA Annex on Professional Services*, Oct. 8, 2015, available at <https://www.wikileaks.org/tisa/professional/10-2015/Annex-on-Professional-Services.pdf> [hereinafter *TiSA PS Annex*] (last visited June 1, 2016).

¹⁷² See Wikileaks leaked *Trade in Services Agreement Draft Provisions*, arts. II-1, II-2, II-3, Apr. 24, 2015, available at https://wikileaks.org/tisa/document/20150424_Core-Text/20150424_Core-Text.pdf (last visited June 12, 2016); see also European Commission, *How to read the TiSA initial offer of the European Union?*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152691.pdf (last visited June 12, 2016).

第一項 與模式三脫勾

在消弭商業據點設立要求方面，也就是與模式三脫勾之努力，TiSA自然人移動附件草案於「特定承諾」規定下明文：成員應至少對於企業內部調動人員（intra-corporate transferees, ICTs）、商業訪客（business visitors, BVs）、履約人員（contractual service suppliers, CSS）／獨立專業人士（independent professionals, IPs）做出市場開放與國民待遇之承諾¹⁷³。要求談判成員至少應開放這4種類型的自然人服務提供者，等於是要求一定得開放不以模式三為前提之CSS與IPs，進而消弭了因商業據點設立之要求所形成的模式四障礙。

與模式三脫勾有關的規定尚可見於TiSA專業服務附件草案。該草案第4條明文規定：締約方不得要求任何其他締約方之服務提供者以建立或維持代表處（representative office）或任何形式之商業呈現、或居住在其境內，作為透過模式一、模式二、與模式四進行專業服務貿易之條件¹⁷⁴。雖然與TPP協定第10章（跨境服務貿易）第10.6條禁止要求當地呈現之規定相仿，不過其較TPP協定更進一步，因為TPP協定第10.6條之義務可利用「不符合措施清單」予以排除。

按理，TiSA草案既已要求談判成員至少應承諾四種類型之自然人，而提供專業服務之自然人以模式四方式提供專業服務時，本屬於IPs類別，即TiSA談判成員本需承諾者，則於專業服務附件明文禁止於模式四要求設立商業據點之實益不大，不過因為該條同時禁止模式一與二有此類要求，故仍有其規範功能。

第二項 消弭數量限制

TiSA自然人移動附件草案將「配額」與「經濟需求測試」列為締約成員填寫模式四承諾時應載明之限制與條件¹⁷⁵。該條規定看似允許締約方於其模式四承諾附加數量限制；不過，在同一附件草案之「特定承諾」條文，除了如上所述，要求至少應承諾四種類型的自然人，特別是與模式三脫勾之IPs及CSS外，

¹⁷³ TiSA MNP Annex, art. 5.1. 必須說明的是，雖然該草案特別加註說明此處採用之自然人類別尚未定案，惟談判成員在草案中先行採用 ICTs、BVs、CSS 與 IPs 等常見於 GATS 之自然人類別，應係基於其在 GATS 下之認知，故本文亦以 GATS 之相關概念理解此處 4 類自然人；See TiSA MNP Annex, fn. 2。

¹⁷⁴ TiSA PS Annex, art. 4.

¹⁷⁵ See TiSA MNP Annex, art. 4.

尚有談判成員（如：日本、哥倫比亞等）提案明文禁止維持或採行經濟需求測試，且除了歐盟反對在CSS、IPs類之承諾完全消弭經濟需求測試外，尚未見到其他談判成員之明示反對¹⁷⁶。換言之，經濟需求測試於模式四之完全消弭，似可期待。

另一方面，於專業服務附件草案亦有談判成員提案消弭歧視性之經濟需求測試（包括勞動市場測試），即不得以之作為允許專業服務提供之條件¹⁷⁷。本條規定之消弭障礙範圍無疑是較小的，因為限於專業服務，同時也不禁止符合國民待遇義務——即不具歧視性之經濟需求測試¹⁷⁸。

無論上述兩條文草案於最後定案之TiSA（若其終局談判完成）是否仍存在，消弭經濟需求測試顯然已是TiSA談判成員努力的方向。即使最終通過的版本僅在專業服務消弭歧視性的經濟需求測試，依然值得肯定，因為起碼保障國內外之專業服務提供者間之公平競爭。

第二節 專業資格相互承認之持續促進

關於缺少專業資格相互承認機制而形成之模式四障礙，雖亦是本文建議未來應努力消弭的部分，不過卻非直接於協定中加諸一定義務，即可達成者。必須透過適當機制之建立，假以時日；惟有各國對於專業服務之管理愈趨調和，方得以竟其功。此由無論是多邊體制之GATS、或是非多邊體制之自由貿易協定，皆以「鼓勵」而非「強制」、建立機制（如給予第三國機會參與雙邊MRAs、在特定專業服務部門設立專案的核照或登記程序）而非直接加諸義務之規範方式，可見一斑。

TiSA究其性質，如上所述，近於巨型自由貿易協定，故其專業服務附件草案中有關「承認」之規定與TPP協定附件10-A之內容幾乎完全一致，不外乎成立「專業服務工作小組」持續「承認」之推動¹⁷⁹。這種取徑應也是未來國際間消弭因欠缺承認所致障礙的最值得努力之方式。

¹⁷⁶ TiSA MNP Annex, arts. 5.2-5.4.

¹⁷⁷ TiSA PS Annex, art. 8.

¹⁷⁸ TiSA PS Annex, fn. 6.

¹⁷⁹ TiSA PS Annex, art. 12.

第三節 模式四程序面障礙之消弭方向

誠如本文第四章小結所述，入境申請程序面之障礙對於模式四貿易造成之影響相當直接，如果程序面之障礙妨礙了自然人服務提供者之入境，無論自然人移動之承諾有多開放，都將失去意義。這也是為何此部分障礙之消弭刻不容緩，並應列為國際間持續消弭模式四障礙的優先工作項目。

TiSA自然人移動附件草案之內容正反映了上述思維，因為消弭入境申請程序面之障礙實乃TiSA自然人移動附件草案規範之重心。主要規定則是呈現在該草案之第3條：透明化、以及第6條：與入境及短暫停留相關之要求與程序。

第一項 透明化

相較於GATS或TPP協定之透明化要求，TiSA自然人移動附件草案有關簽證程序透明化之規定，算得上是鉅細靡遺。不僅明文要求締約方應公開入境與短暫停留所需符合之要件及程序等資訊——包含有助於瞭解前述要件及程序的相關表格與文件、以及解釋性資料¹⁸⁰，也具體例示上述應公開資訊之10種態樣，包括：（1）各類簽證、許可以及其類似許可的資訊；（2）應備文件與應符條件；（3）申請辦法與申請地點之詳細資訊，如透過領事館申請或線上申請；（4）申請費用與典型的處理時間；（5）各類簽證許可之最長有效期限；（6）延期或更新之條件；（7）家屬隨行之條件與程序；（8）複查／申訴程序；（9）聯絡點的資訊；（10）相關移民法規¹⁸¹。

上述TiSA自然人移動附件草案之透明化規定對模式四障礙之消弭具有雙重意涵。一方面固然是肯定了本文所建議的消弭方向，另一方面則是顯示更具體之要求有助於這方面障礙之消弭。換言之，與其像GATS或TPP協定加諸一般性的透明化義務，不如具體臚列應公開的資訊；即使無法窮盡，以致僅有例示之功能，但仍有助於服務提供者取得相關資訊。

第二項 與入境及短暫停留相關之要求與程序

¹⁸⁰ TiSA MNP Annex, art. 3.1.

¹⁸¹ TiSA MNP Annex, art. 3.2.

TiSA自然人移動附件草案第6條：與入境及短暫停留相關之要求與程序的規定，可分為「透明（transparency）」、「效率（efficiency）」以及「正當與公平程序（due and fair process）」等三方面之義務，並已開宗明義地揭櫫於第1項規定中¹⁸²。如之前各章所述，入境簽證程序常見之障礙不外就是不透明、不合理與欠缺效率，而TiSA自然人移動附件草案第6條所規定之3個面向，正好可針對這些問題對症下藥。

一、透明

第6條第3項至第6項規定主管機關應盡之透明化義務。第3項要求主管機關通知申請人有關申請的結果，包括得停留之期間及任何其他附加之條款和條件¹⁸³；第4項則規定當申請人要求了解申請案處理的情況時，主管機關應盡可能提供資訊¹⁸⁴。以上兩項要求雖非新創，早見於TPP協定相關規定中，但TiSA作為另一個巨型自由貿易協定，承襲此等規定仍有助於消弭效果之多邊化。此外，TiSA自然人移動附件草案要求主管機關應主動通知申請人的情況尚不止於此，還包括申請資料不完整¹⁸⁵、要求額外的申請資料¹⁸⁶、以及拒絕申請等情況¹⁸⁷。

二、效率

所謂效率，係指與入境及短暫停留有關之行政措施應於程序上「立即且迅速地」（promptly and expeditiously）處理，或處理時不得有不當之延誤（without undue delay）。此等要求散見於本條第3項至第5項，包括上述論及透明化時所提及之各種通知義務，如通知申請結果、告知申請情況之資訊、或資料不齊全要求額外資訊之通知等，均應確保通知之效率¹⁸⁸。雖然此處規定有部分已見於TPP協定，惟如上所述，透過TiSA之締結有助於此等消弭成果逐步擴

¹⁸² TiSA MNP Annex, art. 6.1.

¹⁸³ TiSA MNP Annex, art. 6.3.

¹⁸⁴ TiSA MNP Annex, art. 6.4 (此項分別有土耳其與日本之提案以及澳洲、加拿大等12個成員之提案。前者主張使用「在可能的情況下」(to the extent possible)一詞，後者則提議改用「致力」(endeavor)一詞。本文認為兩者文意相當接近，故於上文中將之譯為「盡可能」)。

¹⁸⁵ TiSA MNP Annex, art. 6.5.

¹⁸⁶ *Id.*

¹⁸⁷ TiSA MNP Annex, art. 6.6.

¹⁸⁸ TiSA MNP Annex, arts. 6.3-6.5 (在第3項中關於「立即且迅速地」此一片語的使用，亦有不少成員提議改使用「盡可能迅速地」，此將使得對於主管機關之要求程度相對降低)。

大。

TiSA自然人移動附件草案尚有若干規定得以使效率的要求更形具體，這些自然是未來在消弭模式四貿易障礙上應持續努力的面向。譬如根據本條第3項之規定，除非有合理事由（reasonable grounds），否則主管機關處理申請案不得超過30天，且申請時間不應對服務貿易造成不必要之障礙；又如主管機關應於10天（ten calendar days）內完成簽證核發¹⁸⁹。除了時間的要求之外，本條第8項對於申請案之形式亦有所規範，如主管機關應接受電子形式之申請，並以電子形式處理之¹⁹⁰；此等利用現代科技加速相關申請之處理，對於效率之提昇無疑會有相當貢獻。

三、正當與公平之程序

在上述論及透明化及效率時皆曾提及補件的通知與額外資訊要求之通知。從通知之面向觀察，該等規定固可視為是透明化之要求；但從通知之及時性觀察，又屬於效率之要求。然而若是從其可避免申請案不當被拒之角度觀察，應也可算是程序正當性之要求。職是之故，TiSA自然人移動附件草案有關正當與公平程序之義務應包括給予申請人在合理期間內補正其申請缺漏（correct deficiency）之機會、以及需要額外資訊時應盡力且及時通知之規定¹⁹¹。

有關費用合理之要求，在相當程度內亦屬於程序正當性之義務。TiSA自然人移動附件草案將之規定於第6條第2項：要求有關服務提供者入境與短暫停留之申請處理費應合理，且不應超過處理過程所包含的行政成本，以免不當減損或延遲本協定下之服務貿易，或使其限制服務貿易¹⁹²。

此外，簽證遭拒時應有救濟程序，亦屬於程序正當性之要求。在TiSA自然人移動附件草案，則是規定於第6條第6項，其要求於通知拒絕給予簽證時，亦

¹⁸⁹ TiSA MNP Annex, art. 6.3 (關於 30 天完成申請案之處理的規定，目前遭致包含澳洲與加拿大在內之 5 國反對，而有關 10 天內核發簽證之規定則有 10 國反對，其通過之可能性可能不高)。

¹⁹⁰ TiSA MNP Annex, art. 6.8.

¹⁹¹ TiSA MNP Annex, art. 6.5.

¹⁹² TiSA MNP Annex, art. 6.2.

應告知可用的行政複查程序 (available review procedures)¹⁹³。

最後，許可之有效期限應與其申請目的擬停留期間相當，亦為合理性要求，而可歸類為程序正當性。TiSA 自然人移動附件草案則是規定於第6條第7項，其要求簽證或相關許可文件之有效期間，應盡可能與自然人服務提供者之服務契約或專案 (project) 所預定停留之期間一致，若無法相符，則應允許延長初始停留期間¹⁹⁴。

第三項 擴大適用至就業市場措施之程序面障礙

本文於第四章曾建議，關於程序面障礙消弭之努力或可擴及至影響就業市場的措施，少數TiSA談判成員之提案也反映這樣的立場。譬如在TiSA自然人移動附件草案第6條之各項規定中，即多次出現「工作許可 (work permit)」字眼，意謂有談判成員以為就業市場措施亦應遵循第6條程序面之義務。以下依各項順序，分別說明之：

— 在第6條標題的說明欄，記載加拿大建議使用「與入境與短暫停留相關之要求與程序」為標題，並以該詞貫穿第6條各項規定，取代簽證、「工作許可」與程序等字眼¹⁹⁵。這樣的註記意謂各項規定中有談判成員提案使用「工作許可」者。

— 第6條第3項規定中有關應立即且迅速處理申請案之要求，日本提案應包含「工作許可」之申請。同項有關應通知申請人申請案結果的義務，土耳其與巴基斯坦之提案亦包含「工作許可」的申請¹⁹⁶。

— 第6條第7項有關簽證或類似許可文件的有效期間應與申請之目的契約計

¹⁹³ TiSA MNP Annex, art. 6.6.

¹⁹⁴ TiSA MNP Annex, art. 6.7 (不過此一規定目前僅由土耳其提案，遭致加拿大與歐盟在內等9國反對)。

¹⁹⁵ TiSA MNP Annex, at 5 (noting that “Canada proposes to use requirements related to entry and temporary stay of natural persons instead of visas, work permits and procedures throughout the article.”).

¹⁹⁶ TiSA MNP Annex, art. 6.3.

畫停留期間相當的規定，則可見土耳其之提案包含「工作許可」¹⁹⁷。

—第6條第9項關於勞資爭端處理中為避免影響當地勞工權益而拒絕發給簽證或類似許可文件之規定，加拿大之提案亦將拒發「工作許可」納入¹⁹⁸。

儘管從上述第6條之提案文字可見若干談判成員有意將該條義務擴及至工作許可申請程序障礙之消弭，但在TiSA自然人移動附件草案之標題下的註記方框卻也列出超過半數之談判成員（包括在第6條第3項提案納入「工作許可」之日本在內），表示反對使用「工作（work）」一詞¹⁹⁹。

雖然看起來TiSA自然人移動附件最終將程序面障礙消弭之義務擴及至就業市場措施的可能性不高，但上述少數納入「工作許可」之提案正顯示已有若干國家考慮到這方面的可能性。相信若是相關規範能夠更明確地確保各國對就業市場之保護，而不使之受到程序面透明、合理及效率等義務要求之影響，應會有更多國家支持本文建議，即就業市場措施的程序面障礙之消弭，亦為值得努力之方向。

第四節 小結

關於模式四貿易障礙之消弭，本文建議應繼續朝削減數量限制、與模式三完全脫勾、消弭程序面障礙（甚至擴及至就業市場程序面障礙）、以及促進專業資格相互承認等方向努力。並利用目前可取得之TiSA草案文字為例，進一步闡述本文建議之內涵。

明文禁止當地呈現、要求承諾開放之自然人種類必須涵蓋與模式三完全脫勾之CSS與IPs，等於是限制各國利用承諾表之填寫保留與模式三掛勾的權利，對於消弭此類模式四障礙，自有相當效果。另一方面，明文禁止於承諾中使用經濟需求測試，如同加諸消弭數量限制之具體義務。兩者皆與本文建議消弭模式四障礙之方向相符。

¹⁹⁷ TiSA MNP Annex, art. 6.7.

¹⁹⁸ TiSA MNP Annex, art. 6.9.

¹⁹⁹ TiSA MNP Annex, at 1.

至於促進專業資格之「承認」，TiSA專業服務附件草案雖未對成員課以相互承認之義務，但著力於相關機制之建立，與本文建議努力之方向，亦無二致。事實上，專業資格之承認，牽涉極多管制面之考量，本非一蹴可及，唯有相關管制環境調和至一定程度，方得以竟其功，而TiSA在機制建立方面之設計，自有事半功倍之效果。

最後，關於程序面障礙之消弭，乃GATS及TPP協定有關模式四障礙消弭之最主要成就，也是本文以為在可預見之未來最值得努力、且最有可能達成具體成效者。此部分的成果，在GATS及TPP協定僅限於入境簽證之部分程序面障礙；而在TiSA草案，則可見有少數談判成員提案擴張至工作許可「程序面」障礙之消弭，此與本文建議努力之方向，不謀而合。本文以為若能釐清工作許可程序面障礙之消弭，不致影響保護就業市場之權利，應可獲得更多之支持，也可使模式四程序面障礙之消弭更為全面。



第六章 結論

模式四係由「自然人」服務提供者透過跨境移動之方式提供服務，外國服務提供者的入境直接牽涉到了地主國入出境及移民政策之執行；而其在獲准入境之後，提供服務又有影響到地主國就業市場之虞。對於地主國而言，入出境與移民政策、以及就業市場之開放均屬政治敏感度極高之議題；是以不論模式四貿易自由化之經濟潛能有多高，政治利益在此等議題上之考量往往凌駕經濟利益，結果導致了模式四在服務貿易總量中佔比極低的矛盾現象。

這樣的現象意謂模式四貿易存在著極大的發展潛能，然而欲達到模式四貿易自由化所能帶來之經濟利得並不容易，勢必得對於模式四之貿易障礙著手進行消弭。本文首先針對模式四貿易障礙進行討論，指出常見的障礙類型主要係來自地主國相關主管機關基於若干不同之政策考量與管制目的，而對於「自然人」服務提供者設有限制，包括：基於入出境與移民政策、就業市場之保護、以及確保服務品質以保護消費者此等政策目標所致之 3 大類型障礙。

上述 3 大類型的障礙在推動消弭上之困難程度不盡相同。屬於源自就業市場政策所形成的貿易障礙，最難消弭。這也反映在 GATS 自然人移動附件中針對就業市場措施之排除適用；即使是在參與國家數較少的 TPP 協定，以及目前談判仍在進行中的 TiSA，均難以妥善處理此部分之障礙，而亦承襲了 GATS 自然人移動附件直接排除之作法。

雖然出於保護就業市場所致之障礙在消弭上普遍不易推動，但透過 WTO 會員／TPP 協定締約國各自於特定承諾上之開放，仍有若干障礙因政治敏感度相對較低，而有消弭之空間。縱使在 GATS 下，不論是數量限制或是歧視性措施均未能有效移除，反而透過會員之特定承諾表更為凸顯，但在非多邊體制下之 TPP 協定下，附件 12-A 已罕見設有此等障礙者，尤其是有關 GATS 特定承諾表中泛濫的商業據點設置要求——也就是承諾之自然人種類幾乎都是必須以模式三之開放為前提的 ICTs，這樣的現象幾乎已在 TPP 協定下獲得解決：跨境服務貿易專章（第 10 章）已直接透過條文明文禁止當地呈現之要求（雖然仍允

許保留)，且附件 12-A 的承諾亦多與模式三脫勾，除了美國與新加坡之外，CSS 與 IPs 已成為締約國普遍有所承諾之類型。

第二類常見的模式四貿易障礙係源自於入出境與移民政策之考量，主要呈現在不合理、缺乏透明、以及效率不彰的程序上。由於移民政策相關之措施在貿易協定下亦被排除適用，多邊與非多邊體制對於此等障礙之消弭主要著重在入境管理措施之程序面問題。GATS 在消弭此等障礙上，雖然有「透明化」與「國內規章」等相關規定，但尚未發展出特別針對模式四之相關規範，未能詳加考量與簽證相關之申請程序的特性，消弭成果有限。相反地，TPP 協定的商務人士暫准入境專章（第 12 章）集既有雙邊或三邊自由貿易協定之大成，已針對入境申請程序發展出特別規定，對於其之透明化、效率等均有所要求，明顯在消弭模式四貿易障礙上，獲致更為豐碩的成果。

最後一類常見的模式四貿易障礙，則是源自與地主國與自然人服務提供者之母國間對於專業資格要求的管制體制調和不足所致。在專業資格之驗證程序上，GATS 與 TPP 協定有關「透明化」以及「國內規章」等規定，對其可能導致之障礙向來有所著墨，消弭之成果自多邊發展至非多邊體制也確實更有斬獲。相對地，在實體面上促進國家間達成專業資格之相互承認則相當困難，即使努力方向確實越來越明確，但現階段無論是 GATS 或 TPP 協定，依舊僅限於以「鼓勵」為出發點。

雖然多邊與非多邊體制之貿易協定在模式四貿易障礙之消弭上均已獲致一定的成果，然而距離模式四貿易之完全自由化，依舊存在偌大的努力空間。有鑒於模式四貿易自由化能帶來的貿易利得相當可觀，本文認為國際間應奠基於上述多邊與非多邊體制之既有成果，持續積極推動模式四貿易障礙之消弭。

首先，國際間應乘勝追擊，繼續在消弭之推動上相對較為容易、目前獲致之成果亦較為卓著的程序面障礙著手。奠基於多邊與非多邊體制之貿易協定所獲致之成果，針對程序中之所有環節持續推動透明、合理、以及效率之落實。更重要的是，此一努力方向還應擴及至申請工作許可之程序面障礙的消弭。即

便工作許可之申請與就業市場政策有涉，但其之程序面不合理、不透明或者是效率不彰之障礙的消弭，實際上並不會影響地主國保護就業市場之管制目的。

其次，關於數量限制與歧視性措施之消弭、以及與模式三脫勾之自然人類別之開放，均應持續推動，並應致力於將此等消弭之效果，透過條文明文規定之方式提升為適用至所有協定下締約方之一般性義務，相當於限縮締約方得於己身之承諾中選擇自由化程度較低之開放的可能性。最後，專業資格相互承認之促進困難重重，正因如此，其必須是未來在消弭模式四貿易障礙上應持續關注並推動的工作項目之一。

上述本文所提出之建議方向，均可從目前已揭露之 TiSA 相關談判草案獲得印證。國際間未來在持續消弭模式四貿易障礙時，不論 TiSA 最終是否能如期完成談判，均應朝本文所提出之建議方向邁進，方能早日獲致模式四貿易自由化帶來之龐大的經濟利益。



參考文獻

中文部分

楊光華、蔡元閔，「從 TPP 協定論自然人移動議題之發展與我國之因應」，收錄於：楊光華編，第十六屆國際經貿法學發展學術研討會——迎戰 TPP、開拓新時代，頁 47-154（2016 年）。

劉漢威，「GATS 自然人移動之重要議題及我國重要對策分析」，國立政治大學法律學研究所碩士論文（2004 年）。

羅昌發，國際貿易法（2010 年）。

英文部分

Bast, Jürgen, *Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 573-597 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle eds., 2008).

Bast, Jürgen, *Article V^{bis} GATS – Labour Markets Integration Agreements*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 152-164 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle eds., 2008).

Carzaniga, Antonia, *A Warmer Welcome? Access for Natural Persons under PTAs*, in OPENING MARKETS FOR TRADE IN SERVICES, 475-502 (Juan A. Marchetti & Martin Roy eds., 2008).

Charnovitz, Steve, *Trade Law Norms on International Migration*, in MIGRATION AND INTERNATIONAL LEGAL NORMS 241-253 (T. Alexander Aleinikoff & Vincent Chetail eds., 2003).

Chaudhuri, Sumanta, Aaditya Mattoo & Richard Self, *Moving People to Deliver Services: How Can the WTO Help?* WORLD BANK POLICY RESEARCH WORKING PAPER NO. 3238, at 3, Mar. 2004.

DELMATSIS, PANAGIOTIS, INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES AND DOMESTIC REGULATIONS: NECESSITY, TRANSPARENCY AND REGULATORY DIVERSITY (2007).

Hoekman, Bernard & Carlos A. Primo Braga, *Protection and Trade in Services: A Survey*, WORLD BANK, PRWP No. 1747, Mar. 1997.

International Labour Organisation, Organisation for Economic Co-operation and Development & World Bank, *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_398078.pdf.

Krajewski, Markus, *Article VI GATS – Domestic Regulation*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 165-196 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle eds., 2008).

Krajewski, Markus, *Article VII GATS – Recognition*, in MAX PLANCK COMMENTARIES ON WORLD TRADE LAW VOL. 6: WTO – TRADE IN SERVICES 197-204 (Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle eds., 2008).

Nielson, Julia, *Labor Mobility in Regional Trade Agreements*, in MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES 93-111 (Aaditya Mattoo & Antonia Carzaniga eds., 2003).

Pauwelyn, Joost, *Rien ne Va Plus? Distinguishing domestic regulation from market access in GATT and GATS*, 4(2) WORLD TRADE REVIEW 131-170 (2005).

Sampson, Gary P. & Richard H. Snape, *Identifying the Issues in Trade in Services*, 8(2) WORLD ECONOMY 171-181 (1985).

Self, Richard J. & B. K. Zutshi, *Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities*, in MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES 27-58 (Aaditya Mattoo & Antonia Carzaniga eds., 2003).

Snape, Richard H., *Principles in Trade in Services*, in THE URUGUAY ROUND: SERVICES IN THE WORLD ECONOMY 5-11 (Patrick A. Messerlin & Karl P. Sauvant eds., 1990).

Solomon, Michele Klein, *GATS Mode 4 and the Mobility of Labour*, in INTERNATIONAL MIGRATION LAW: DEVELOPING PARADIGMS AND KEY CHALLENGES 107-127 (Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud & Euan MacDonald eds., 2007).

Stephenson, Sherry & Gary Hufbauer, *Labor Mobility*, in PREFERENTIAL TRADE AGREEMENT POLICIES FOR DEVELOPMENT: A HANDBOOK, 275-306 (Jean-Pierre Chauffour & Jean Christophe Maur eds., 2011).

TREBILCOCK, MICHAEL J. & ROBERT HOWSE, THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE: POLITICAL ECONOMY AND LEGAL ORDER

Winters, Leonard Alan, *The Temporary Movement of Workers to Provide Services (GATS Mode 4)*, in A HANDBOOK OF INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES, 480-541 (Aaditya Mattoo, Robert M. Stern, & Gianni Zanini eds., 2008).

World Bank, *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration* (2005).

WTO, Appellate Body Report, *Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services*, WT/DS543/AB/R (adopted May 9, 2016).

WTO, Council for Trade in Services, *Presence of Natural Persons (Mode 4)*, Background Note by the Secretariat, S/C/W/301 (Sept. 15, 2009).

WTO, Council for Trade in Services, Special Session, *Categories of Natural Persons Subject to Commitments under Mode 4*, Informal Note by the Secretariat, JOB(03)/195 (Oct. 3, 2003).

WTO, *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, S/L/92 (Mar. 28, 2001).



ANNEX ON MOVEMENT OF NATURAL PERSONS

AU/CO/CR/EU/HK/IS/JP/LI/KR/MX/NZ/PA/TW oppose the use of term "*work*".

Article 1. [CA/EU/IS/NO/LI/JP propose: Scope] [CH/TR/PK propose: Scope and General Provisions]

1. This Annex applies to measures affecting natural persons who are service suppliers of a Party, and natural persons of a Party who are employed by a service supplier of a Party, in respect of the supply of a service], [CA/CR/EU/NO/PA/IS/TW/LI propose; AU/JP/TR/PK/MU/PE oppose: as set out in each Party's schedule of specific commitments]
2. The Agreement shall not apply to measures affecting natural persons seeking access to the employment market of a Party, nor shall it apply to measures regarding citizenship, residence or employment on a permanent basis

[AU/CA/CH/CL/CO/CR/HK/LI/JP/KR/TR/MX/NZ/PA propose; EU/PE/NO oppose; IS considering: 3. In accordance with Parts III and IV of the Agreement, Parties may negotiate specific commitments applying to the movement of all categories of natural persons supplying services under the Agreement. Natural persons covered by a specific commitment shall be allowed to supply the service in accordance with the terms of that commitment].

CA/NO/US: to be read/decided upon/ with Article 4.1

4. The Agreement shall not prevent a Party from applying measures to regulate the entry of natural persons into, or their temporary stay in, its territory, including those measures necessary to protect the integrity of, and to ensure the orderly movement of natural persons across, its borders, provided that such measures are not applied in such a manner as to nullify or impair the benefits accruing to any Party under [PE propose: this Annex and] the terms of a specific commitment¹.

¹ The sole fact of requiring a visa for natural persons of certain Parties and not for those of others shall not

[TR propose; PK considering: Article 2. General Obligations

AU/EU/CA/CL/CO/CR/KR/LI/MX/NO/NZ/TW/US/IL: Do we need this para at all?

The Parties have agreed to **[HK/IS/JP oppose:** the principles and procedures] **[HK/IS/JP/NO propose:** this Annex] to ensure that all measures affecting the entry and temporary stay (of natural persons) **[AU/CR/HK/IL/IS/KR/LI/JP/MX/TW oppose:** and work] **[HK oppose:** of service providers] **[HK/IS/NO propose:** for the purpose of supplying services] **[CA/IS oppose:** are administered in a reasonable, objective and impartial manner] and **[AU oppose:** that such measures] are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination **[AU/CA propose:** between Parties where like conditions prevail] or a disguised restriction on trade in services] **[IS/NO propose:** as to nullify or impair the benefits accruing to any Party under the terms of a specific commitment]

Alternative

Article 2. General Obligations

Each Party shall ensure that all measures affecting entry and temporary stay of natural persons for the purpose of supplying services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.

[[EU oppose: AU/CA/CH/CL/CO/CR/HK/JP/KR/MX/NZ/PA/PE/PK/TR/TW/US propose: NO/IL/IS/LI considering: Article 3. Transparency]

1. Each Party shall make publicly available information on the requirements and procedures for entry and temporary stay including relevant forms and documents, and explanatory materials that will enable interested persons of the other Parties to become acquainted with applicable requirements and procedures
2. The information referred to in paragraph 1 shall include, **[CH/TR/PK oppose:** where applicable], the following information:
 - (a) categories of visa, permits or any similar type of authorization regarding entry and temporary stay

be regarded as nullifying or impairing benefits under a specific commitment.

- (b) documentation required and conditions to be met,
- (c) method of filing an application and options on where to file, such as consular offices or online (*To be confirmed intersessionally by Parties*)
- (d) application fees and indicative processing time
- (e) the maximum period of stay under each type of authorization described in subparagraph (a)
- (f) conditions for any available extensions or renewal
- (g) **[NZ oppose:** rules regarding accompanying dependents],
- (h) available review and/or appeal procedures.
- (i) details of relevant contact points established in accordance with Article 7 (*To be revisited after the finalization of Article 7*),
- (j) relevant immigration laws of general application.]

The group will look whether to have "*where applicable*" in the chapeau or "*any available*" in individual indents where required

[AU/CL/CO/CR/MX/PA/PE/TW/IL/KR/NZ/JP/HK/NO/CA/EU/IS propose, CH/TR/PK oppose: The sole fact that a Party grants entry and temporary stay to a natural person of another Party shall not be construed to exempt that person from meeting any applicable licensing or other requirements, including any mandatory codes of conduct, to practice a profession **[TR/PK/MX propose:** according to the specific laws and regulations in force in the territory of that Party.] **[TR/PK oppose:** or otherwise engage in business activities].]

This Article will be moved to a different part of the Annex and de-linked from transparency.

EU propose: This Article will be the last paragraph of Article 5.

[CO/AU/NO/TW/IS/JP/EU propose: KR/PE/MX/CH/TR/PK/IL/CA considering: Article 4: Scheduling of Entry and Temporary Stay of Natural Persons

In scheduling commitments pursuant to Articles I-3 (Market Access) and I-4 (National Treatment) of the Agreement, each Party shall set out in its schedule the commitments it undertakes for the entry and temporary stay in its territory of **[EU propose:** the categories

of the] natural persons of another Party. These schedules shall specify **[CA oppose:** the terms, limitations and conditions governing those commitments] [for each category **[EU oppose:** of service supplier]], **[CA oppose:** including] the period of stay and **[JP oppose:** **EU considering:** any possibility for multiple entry or] extension of stay, any numerical **[CA propose:** limitations such as] quotas and any requirements of an economic needs test.]

[EU propose: The conditions and limitations related to the categories and period of stay referred to in paragraph 1 shall be scheduled in Part I]

[CH propose: Negotiating Note: This article is not seen as a substitute for Article 3 of GATS Annex.]

[CO/NO/CL/EU propose: JP/CA/PK/IS considering; CH oppose: Article 5. Specific commitments

[CL/CO/EU/KR/NO/MX/AU/MU propose; JP/TW/CA/IS/PK considering:

1. The schedule of each Party shall include commitments pursuant to Article I-3 (Market Access) and Article I-4 (National Treatment) subject to any terms, conditions, limitations and qualifications set out therein, with respect to the supply of service as defined in article I-1.2(d) (Mode 4) at least with respect to [intra-corporate transferees, business visitors and contractual service suppliers/independent professionals.]²
2. For every sector committed at least for the supply of a service as described in Article I-1:2 (c) (Mode 3), subject to any terms, limitations, conditions and qualifications that the Party sets out in its Schedule, each Party allows entry and temporary stay of [intra-corporate transferees¹] **[JP oppose:** Parties shall **[MU considering:** endeavor to] allow entry and temporary stay of intra-corporate transferees for at least one year.

[JP propose: Parties shall not maintain or adopt Economic Needs Tests for [intra-corporate transferees¹]]

3. **[JP oppose:** Subject to any terms, limitations, conditions and qualifications that the

² Final wording subject to further discussion, including on the cross-reference to categories in the Australian submission on the temporary entry categories

Party sets out in its Schedule, each Party shall **[MU considering:** endeavor to] allow entry and temporary stay of **[Business Visitors¹]** for 90 days.] **[[JP/CO propose:** Parties shall not maintain or adopt Economic Needs Tests for **[Business Visitors¹]]**.

4. Subject to any terms, limitations, conditions and qualifications that the Party sets out in its Schedule, Parties shall **[MU considering:** endeavour to] allow the entry and temporary stay of **[contractual service suppliers [CH oppose: and] [CH propose: /] independent professionals¹]** for a **[CA propose: cumulative]** period of 3 months in any 12 months period or for the duration of the contract, whichever is less. **[CO/CL/JP propose; EU oppose:** Parties shall not maintain or adopt economic need tests for contractual service suppliers/ independent professionals]

[EU/TW oppose: Article 6. Entry and Temporary Stay Related Requirements and Procedures

Some Parties request coherence for the relevant paragraphs of this Article with Domestic Regulation disciplines.

Canada proposes to use requirements related to entry and temporary stay of natural persons instead of visas, work permits and procedures throughout the article.

[TR/CH/PK propose: 1. Parties shall **[JP/CR propose:** in accordance with domestic laws and regulations] ensure transparency, efficiency, **[IL/MX oppose:** due and fair process] in [visa, **[JP propose:** and where applicable] permits or any similar type of authorization regarding entry and temporary stay] of natural persons supplying services **[IL oppose:** and decisions]

[TR/CH/PE/NZ/HK propose; IL oppose: 2. Fees for processing applications for entry and temporary stay **[CH/TR propose:** and work] for the service providers shall be reasonable and **[CH propose:** shall not exceed] **[CH oppose:** determined with regard to] the administrative costs involved.]

[AU/CL/CA/JP/CO/MX/CR/PAMU propose; PE considering; IL oppose: 2. Each Party shall ensure that fees charged by competent authorities for the processing of applications for entry and temporary stay **[CR/PA oppose:** are reasonable and,] **[TR oppose:** do not unduly impair or delay trade in services under this

Agreement.] [TR/MU/PK propose: do not in itself restrict the supply of the service]]

[TR/CL/CH propose; IL oppose: 3. Complete Applications [JP propose: for visa and where applicable work permit] CA/CR propose: for the grant of entry and temporary stay] shall be processed [AU/CL oppose: promptly and expeditiously] [AU/CL/CR/PA/CO/CA/KR propose: as expeditiously as possible] [CR propose: in accordance with existing laws and regulations]. [TR/PK propose: The competent authorities of each Party shall notify the applicant for entry, temporary stay or work permit of the outcome of its application promptly after a decision has been taken. The notification shall include, if applicable, the period of stay and any other terms and conditions.]

[TR/CO/PE/MX propose, CR/AU/PA/CA/IL oppose: The period for processing applications may not exceed 30 days [JP propose: , except in cases where there are reasonable grounds].] [CH oppose: In any case, [AU/CL/PE/PA propose: Each Party shall ensure that] processing times [AU/CL/PA oppose: shall] [AU/CL/PE/PA propose: do] not constitute unnecessary barriers to trade in services.]]

[CH/TR propose, AU/CA/CL/IL/IS/MX/NO/TW/PA/CR oppose: The authorities of each Party competent for granting visas shall finalize within ten calendar days the procedure related to visa applications submitted by natural persons of other Parties covered by its schedule of specific commitments.]

[TR/JP/CH/PK propose: 4. Upon the applicant's request, the competent authorities of the Party concerned shall, without undue delay and to the extent possible, provide information concerning the status of the applicant's application.]

[AU/CA/IS/NO/PA/CR/CO/NZ/MX/HK/CL/PE propose: 4. At the request of an applicant, the competent authorities of the Party shall endeavor to respond [CR propose: without undue delay] [CR oppose: promptly] to any reasonable request about the status of an application.]

[TR/ PK/CO/HK/MX/CL propose; CR/PE considering; CA oppose: 5. In case of an incomplete application, the applicant shall be informed [IL/CR/PK/CO/HK/MX/CL oppose: promptly] [IL/CR/PK/CO/HK/CL

propose: without undue delay] of the information required to complete the application and shall be provided with the opportunity to correct any deficiencies within a reasonable period of time.]

[IS/JP/NO propose: If the competent authorities of a Party require additional information from the applicant in order to process the application, they shall, without undue delay, endeavor to notify the applicant.]

[CA/JP/KR/MX/CO/CR propose: 6. When the application is denied, the applicant shall be informed of the denial.]

[AU/CL/TR/CH/HK/PK/PE propose: 6. When the application is refused, the applicant shall be informed of the refusal and be provided information on **[TR/CH/HK/PK/PE propose:** available review procedures] **[TR/CH/HK/PK/PE propose:** how they may seek review of the decision.]]

Proponents of paragraph 1 will consider whether the insertion of available review procedures or language to the same affect would allow them to accept the 2nd paragraph.

[TR propose; CA/CL/EU/HK/NO/IL/IS/PE/TW oppose: 7. When issuing visas **[TR propose:** and work permits or any similar type of document granting authorization] to service providers, Parties shall, to the extent possible, ensure that the period of validity is consistent with the planned duration of the contract or project for which services are provided; in cases where this is not possible initial period of stay shall be extended **[TR propose:** provided the conditions on which it is based remains in effect **[KR propose:**, subject to relevant domestic regulation of the Party]. Multiple entry visas should be issued **[JP oppose:** where justified by the nature of the services or the length of the contract or project.] **[JP propose:** as long as the requirements set by each Party are met.]]

[AU propose; PE considering: 7. Parties recognize the importance of multiple entry visas in facilitating entry and Parties will endeavor to issue multiple entry visas, where appropriate.]

[TR propose; CL considering: 8. Where possible, applications should be accepted and processed in electronic format.]

[AU/CA propose; TR oppose: 9. A Party may, on a non-discriminatory basis, and in accordance with existing laws and regulations, refuse to issue **[CA propose:** a work permit, authorization or other immigration document] **[AU propose:** an immigration formality] to a business person where the **[CA propose:** temporary] entry of that person might adversely affect:

- (a) The settlement of any labor dispute that is in progress at the place or intended place of employment; or
- (b) The employment of any person who is involved in such dispute.]

[AU propose: When a Party refuses pursuant to the above paragraph to issue an immigration formality, it shall inform the applicant accordingly.])

[TR/JP propose: Article 7. Contact Points

1. **[CO/CR/CA/TW/KR propose:** Each Party shall establish and maintain a contact point and notify the other Parties the contact details in order to facilitate communication, information flow and respond to inquiries from the other parties regarding measures that pertain to the entry, temporary stay of natural persons in its territory.]

IS/NO/NZ/EU: is this par needed given the general obligation?

2. **[CH/TR propose; CA/CL/EU/KR/MX/NZ/PA/IL/PE/CO/CR oppose; PK considering:** Each Party shall **[CH oppose:** to the extent possible], also establish contact points, which could be the same as the contact point mentioned in paragraph 1, to allow natural person service suppliers to report and seek clarifications, if any, on instances where they have encountered special difficulties in the process of seeking entry and temporary stay in another Party].

Alternative to paragraphs 1 and 2. **[AU/CH/TR propose:** Each Party shall establish or maintain a contact point to respond to inquiries from interested persons regarding **[[all] measures]** that pertain to the entry and temporary stay covered by this Annex.

3. **[TR/CA propose:** Each Party shall notify the other Parties of the contact details, including amendments, of its contact points.]



For-Official-Use-Only

*Without prejudice
Limited distribution - For TiSA participants only*

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

Annex¹ on Professional Services

[as at 8 October 2015]

Part I – Commitments on Professional Services

1. Scope [and Definition]

(a) This Annex applies to measures by parties affecting trade in professional services. For the purposes of this Annex, “professional services” means the following services [AU propose: as defined] in each Party’s Schedule:

- (i) [MX oppose: legal services] [AU/JP propose:, including for [CH oppose: domestic law (host country law),] foreign law and international law] [CPC861];
- (ii) accounting, auditing and bookkeeping services [CPC 862];
- (iii) taxation services [CPC863];
- (iv) architectural services [CPC8671];
- (v) engineering services [CPC8672];
- (vi) integrated engineering services [CPC8673];
- (vii) urban planning and landscape architecture services [CPC8674];
- (viii) [CH/CO/NO propose: engineering related scientific and consulting services [CPC8675];
- (ix) technical testing and analysis services [CPC8676];
- (x) [AU/CO/NO propose; US/MX/JP oppose: veterinary services [CPC932]]; and
- (xi) [AU/CO/NZ/NO propose; KR/MX/TW/CH/JP oppose: private education services [CPC921-4**, CPC929 **]]
- (xii) [CH propose: construction related engineering services [CPC51**]]

AU: Given concerns raised with an "all or nothing" approach, Article 1(b) was deleted and parties will consider what, if any, flexibility is required for each Article in Part I.

New text for this box to be developed to reflect discussions on flexibilities.

[AU propose; CH/EU/KR oppose: 2. Securing existing market access

In sectors where commitments are undertaken in accordance with Article I-3 (Market Access), any terms, limitations and conditions on market access affecting trade in professional services

¹ AU: For purposes of this text, we refer to "Annex". As the architecture of the TiSA text takes shape, it is possible that it could be a "Chapter" or "Section".

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

For-Official-Use-Only

For-Official-Use-Only

*Without prejudice
Limited distribution - For TiSA participants only*

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

shall be limited to measures that a Party maintains on the date this Agreement takes effect, or the continuation or prompt renewal of any such measures.]

[AU propose; MX considering: 3. *Cross-border supply of Professional Services*

[IL/JP/KR oppose: Notwithstanding Paragraph 2, each Party shall undertake commitments without limitations to permit the cross-border supply of professional services as described in Art I-1:2(a and (b)).]

[CH/LI/KR propose; AU oppose: Subject to a Party's schedule of specific commitments, a Party shall not adopt or maintain market access or national treatment limitations on the cross-border supply of professional services as described in Art I-1:2(a).]]

[AU/CO propose: 4. *Local presence*

(a) No Party may require a service supplier of any other Party to establish or maintain a representative office or any form of commercial presence, or to be resident **[KR oppose: or domiciled]** in its territory as a condition for **[KR propose: the cross-border supply of] [AU/CO propose: trade in]** professional services **[AU/CO propose: as described in Article I-1:2 (a), (b) and (d) (Mode 1, 2 and 4)].**

(b) Subparagraph (a) shall be subject to conditions and qualifications scheduled in accordance with Article II—2 paragraphs 2 and 3.]

AU: Article 4 will need to be reviewed subject to the development of localization provisions applicable to all services.

[AU/CO/IS/NO/US propose; IL considering: 5. *Foreign Capital Limitations*

No Party may, with respect to entities supplying professional services through a commercial presence limit the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign shareholding or the total value of individual or aggregate foreign investment **[US propose:²].**

[IS/NO/US propose: 6. *Foreign Partnership or Management Participation Limitations*

No Party may, with respect to entities supplying professional services through a commercial presence restrict the nationality of partners or of senior managerial or other essential personnel³.]

² **[US propose:** Nothing in this paragraph shall be construed to prevent a Party taking non-discriminatory measures that limit participation in the capital of firms supplying professional services to natural persons licensed to supply such services]

³ **[US propose:** Nothing in this paragraph shall be construed to prevent a Party taking non-discriminatory measures that limit participation in the partnership or management of firms supplying professional services to natural persons licensed to supply such services]

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

For-Official-Use-Only

For-Official-Use-Only

*Without prejudice
Limited distribution - For TiSA participants only*

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

[AU/CO/IL/IS/NO/US propose; HK considering: 7. *Joint venture requirements*

No Party may require a joint venture **[CH/KR oppose: or joint operation [AU propose:⁴]]** as a condition for the supply of a professional service **[US propose:⁵].**

[AU/CH/CO propose; NO/US considering: 8. *Economic Needs Tests*

No Party may adopt or maintain discriminatory economic needs tests, including labor market tests, as a requirement for the supply of a professional service⁶ **[CH propose; AU/CO oppose: for categories described in a party's schedule of specific commitments].**

[AU/CO/EU/MX/NO propose; PE considering: 9. *Business names*

Subject to its laws and regulations, each Party shall permit professional service suppliers of any other Party to use the business names under which they ordinarily trade in the territory of the other Party **[PE oppose: [and] [JP propose: or] otherwise ensure that the use of business names is not unduly restricted].**

[AU propose; JP oppose: 10. *Lawyers Fly-in, Fly-out*⁷

- (a) Where commitments are undertaken for the supply of legal services as described in Article I-1:2(a) (*Mode 1*) for foreign law, a Party shall allow entry and temporary stay on a fly-in, fly-out basis Without requiring the service supplier to establish or maintain a representative office or any form of commercial presence, or to be resident or domiciled in its territory, or to gain admission or otherwise qualify as a local practitioner, or to register in the Party.
- (b) Where commitments are undertaken for the supply of legal services as described in Article I-1:2(a) (*Mode 1*) for international law, a Party shall allow entry and temporary stay on a fly-in, fly-out basis without requiring the service supplier to establish or maintain a representative office or any form of commercial presence, or to be resident or domiciled in its territory, or to gain admission or otherwise qualify as a local practitioner, or to register in the Party.

4 **[AU propose; CO considering:** Joint operation refers to a foreign service supplier providing a service with or through a local entity.]

5 **[US propose:** Nothing in this paragraph shall be construed to prevent authorities of a Party from requiring supervision by a professional licensed by those authorities as a condition on the supply of a service by a professional licensed only by the authorities of another Party, where it permits such persons to supply services.]

6 **[AU propose:** Nothing in this paragraph shall be construed to prevent a Party applying economic needs tests in a manner which accords national treatment to professional services and service suppliers of any other Party within the meaning of Article I:4.]

7 **[AU propose:** Fly-in, fly-out or temporary practice refers to an approach, either through explicit regulation or otherwise, that allows foreign lawyers to enter and provide legal services on foreign law and/or international law on a temporary basis without any registration in the Party.]

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

For-Official-Use-Only

For-Official-Use-Only

*Without prejudice
Limited distribution - For TiSA participants only*

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

- (c) The period of stay shall not exceed 90 days in any 12 month period.]

Part II — Trade in Professional Services

11. Encouraging Recognition

- (a) Each Party shall consult with relevant bodies in its territory (“its relevant bodies”) to seek to identify professional services sectors or sub-sectors where two or more Parties are mutually interested in establishing dialogue on issues related to recognition of professional qualification, licensing and/or registration.
- (b) Each Party shall encourage its relevant bodies to establish dialogues with the relevant bodies of other Parties, with a view to recognizing professional equalizations, and facilitating licensing and/or registration procedures.
- (c) Each Party shall encourage its relevant bodies to take into account existing agreements relating to professional services in the development of agreements on recognition of professional equalizations, licensing and registration.
- (d) Each Party may encourage its relevant bodies, where feasible, to consider taking steps to implement a temporary or limited licensing regime, such as project specific licensing or registration, based on the foreign supplier’s home license or recognized professional body membership (without the need for further examination). Such a temporary or limited licensing regime should not operate to prevent a foreign supplier from gaining a local license subsequent to satisfying the necessary local licensing requirements.

12. Working Party on Professional Services

- (a) The Parties shall endeavor to facilitate trade in professional services, including through the establishment of a Working Party on Professional Services, comprising representatives of each Party.
- (b) Each Party of the Working Party shall liaise as appropriate to support its relevant professional bodies and regulators in pursuing recognition pursuant to Article I-6 (Recognition) and paragraph 9 (Encouraging Recognition). Such support could include, but is not limited to, providing relevant points of contact, facilitating meetings, and providing information regarding the regulation of professional services within each Party’s respective territory.
- (c) The Working Party shall meet annually, or as agreed by the Parties, to discuss progress towards the objectives in Article I-6 Recognition and paragraph 9. For a meeting to be held, at least two Parties must participate. It is not necessary for representatives of all Parties to participate in order to hold a meeting of the Working Party.
- (d) Decisions of the Working Party shall have effect only in relation to those Parties

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

For-Official-Use-Only

For-Official-Use-Only

*Without prejudice
Limited distribution - For TiSA participants only*

Limited

Copy for the Council and the European Parliament

that participated in the meeting at which the decision was taken, unless:

- i. otherwise agreed by all Parties; or
- ii. a Party that did not participate in the meeting requests to be covered by the decision and all Parties originally covered by the decision agree.

CR is still consulting on paragraph 11 and paragraph 12.

[PK to indicate its position on paragraph 11 and 12 with respect to the scope.]

Paragraph 12 will need to be considered in relation to horizontal discussions on institutional arrangements.

TR proposes to work on a language for designation of inquiry points in each TiSA Party that will provide information on request of service suppliers of other Parties on areas including, licensing and qualification requirements, the competent authority regarding standards, procedures to obtain or renew any license or qualification requirements in professional services.



Limited

Copy for the Council and the European Parliament

For-Official-Use-Only