

## 試析服務貿易協定之自然人移動附件草案

蔡元閣

### 摘要

今 (2015) 年 7 月「服務貿易協定」(TiSA) 談判結束其盤點會議，自然人移動附件作為五大優先收割議題之一，重要性不言而喻。尤其，自然人移動議題在 WTO 下之談判進展裹足不前，會員開放程度亦普遍有所侷限，TiSA 能否突破自然人移動議題在 WTO 下的長久僵局，值得吾人關注。根據日前維基解密 (Wikileaks) 揭露有關 TiSA 之談判文件，TiSA 自然人移動附件明顯較 GATS 自然人移動附件之規範更臻完善，且該等規範反映了 WTO 會員長久以來關注之議題。雖然該解密草案之條文並非全然創新，大多與部分 TiSA 成員既存之優惠性貿易協定 (PTA) 相仿；然而，本文認為，PTA 之規範若能納入 TiSA 而廣泛適用至 23 個成員，則 TiSA 在模式四議題上的確有長足進展。

「服務貿易協定」(Trade in Services Agreement) 最早係於 2012 年由 16 個世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員組成之「服務貿易真正之友」(really good friends of services) 開啟談判，目的即為了替停滯良久之杜哈回合服務貿易談判尋求另一談判場域，以期進一步推動服務貿易自由化<sup>1</sup>。相較於目前服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 下「依本協定提供服務自然人移動之附件」(Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement, 以下簡稱 GATS 自然人移動附件) 之規範，日前由維基解密 (Wikileaks) 揭露之 TiSA 自然人移動附件更臻完善，蓋 GATS 自然人移動附件實際上並未賦予 WTO 會員有關促進服務貿易之新的義務，反而對其在 GATS 下之義務有所限縮<sup>2</sup>。基此，TiSA 於談判完成後，有關自然人移動<sup>3</sup>之規範是否能突破此一議題在 WTO 下的長久僵局，值得吾人關注。

根據維基解密於 2015 年 7 月揭露之 2015 年 4 月版本<sup>4</sup>，TiSA 下之自然人移動附件草案 (以下簡稱本附件) 目前暫包含 7 個條文，分別係有關本附件之適用範圍、一般義務、透明化、填表方式、特定承諾、入境程序<sup>5</sup>以及聯絡點 (Contact

<sup>1</sup> *WTO Members Brainstorm Services Plurilateral Options, No Decision Yet*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 17, 2012.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 服務之提供可劃分為四種模式：跨境提供服務 (cross-border supply)、境外消費 (consumption abroad)、商業據點呈現 (commercial presence) 以及自然人移動 (movement of natural persons)。本文所欲討論之自然人移動，係指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。General Agreement on Trade in Services, art. I:2 (d) [hereinafter GATS]。由於服務貿易提供之第四種模式為自然人移動，故本文於行文中偶有「模式四」以及「自然人移動」二詞交替使用之情形，合先敘明。

<sup>4</sup> Wikileaks leaked *TiSA Annex on Movement of Natural Persons (April 2015)*, Apr. 8, 2015, <https://wikileaks.org/tisa/natural-persons/04-2015/TiSA-Annex-on-Movement-of-Natural-Persons.pdf> [hereinafter *TiSA MNP Annex*].

<sup>5</sup> 關於本附件中第 6 條條文名稱，各成員之提案有所分歧。土耳其、秘魯、巴基斯坦提議使用「與入境及短暫停留有關之要求與程序」(Entry and Temporary Stay Related Requirements and

Points) 等之規範。本文僅以草案中較具突破性之透明化、特定承諾以及入境程序等3條條文為討論核心。另外，由於TiSA談判之秘密性，無法取得多數成員國承諾表之初始清單 (initial offer)，故本文有關TiSA在自然人移動議題上之談判現況分析，將僅限於規範面<sup>6</sup>。

本文擬於第壹部分至第參部分分別討論有關模式四貿易之透明化、特定承諾、以及入境程序三議題，於各議題中分別先回顧WTO下與該議題相關之討論與進展，接著簡介TiSA草案在該議題條文規範之實質內容，並以之與GATS及優惠性貿易協定 (Preferential Trade Agreement, PTA)<sup>7</sup>下既存之規範比較，檢視TiSA之創新程度與其自由化意涵。最後於第肆部分做一結論。

## 壹、透明化

透明化在自然人移動過程中扮演相當重要的角色，因為在許多國家中，與自然人移動相關之程序，尤其有關申請簽證者，往往因透明化不足，使申請人難以提供主管機關所要求之資訊<sup>8</sup>。縱使此等申請時應備之資訊確實存於書面中，但實際上卻可能難以廣泛為大眾所觸及<sup>9</sup>。

針對此障礙，縱使GATS第3條訂有透明化之要求，其對於專屬自然人入境與短暫停留相關措施之透明問題仍是力有未逮<sup>10</sup>。WTO會員對此議題相當關切，在烏拉圭回合後即有若干國家單方面提出立場文件 (communication)，對於改善並增進與模式四有關之透明化議題多有呼籲<sup>11</sup>；WTO會員亦希望將影響入境與停留之透明化納入規則談判，尤其係有關簽證程序之議題<sup>12</sup>。惟此等關切最終是否能成為拘束會員之國際義務尚未明朗。

在有關透明化議題之實質規範上，TiSA之自然人移動附件則有詳細規定。本附件第3條規定，成員方應公開入境與短暫停留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<sup>13</sup>；具體資訊包括 (1) 入境與短暫停留之類別，包含相關簽證資訊、工作許可以及任何類似之許可；(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；

---

Procedures)，澳洲則提議以「入境手續」(Immigration Formalities) 作為該條名稱。由於該條主要內容係自然人服務提供者申請入境時有關主管機關之程序性規範，故本文暫以「入境程序」稱之。

<sup>6</sup> 維基解密目前揭露之 2015 年 4 月草案並非此附件之最終文本，故 TiSA 成員尚未能於所有條文上達成共識，因而留有若干擱置議題 (brackets)。本文在介紹存有擱置議題之條文時，若該議題並非有成員持反對意見者 (oppose)，則暫將其視為本附件最終之文本而予以介紹。

<sup>7</sup> 本文檢視之 PTA 以 TiSA 成員彼此間既存者為基礎，主要包括傳統上在 WTO 下關切模式四議題較為活躍之成員，如澳洲、加拿大，另亦參考於此提案中有不少提案之日本、瑞士，以及日前甫完成談判並公布條文草案之「跨大西洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement)。

<sup>8</sup> Richard J. Self & B. K. Zutshi, *Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities*, in MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES 27, 53 (Aaditya Mattoo & Antonia Carzaniga eds., 2003).

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> 在印度 (S/CSS/W/12)、美國 (S/CSS/W/29)、歐盟 (S/CSS/W/45)、加拿大 (S/CSS/W/48) 等國之立場文件中均有與透明化議題相關之呼籲。Self & Zutshi, *supra* note 9, at 45.

<sup>12</sup> WTO, Council for Trade in Services, *Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee*, ¶ 59, TN/S/20 (July 11, 2005).

<sup>13</sup> TiSA MNP Annex, art. 3.1.

(4) 申請費用與一般處理時間；(5) 各入境與短暫停留之類別的最長有效期限；(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<sup>14</sup>。值得注意的是，TiSA特別強調取得上述入境或短暫停留之許可，並不意謂得以免除提供服務時所需之證照或資格之要求<sup>15</sup>。

有關透明化之要求，如前所述，GATS第3條雖有針對服務貿易普遍的透明化規範、既存PTA中之自然人移動專章亦多訂有透明化規定<sup>16</sup>；然而，本附件在條文中臚列與入境與短暫停留應公開之相關資訊，明顯較前兩者之透明化要求為具體<sup>17</sup>。惟TiSA於此所納入之應公開資訊卻也非前所未見，本文觀察到該等要求實際上反映了WTO下開發中國家之要求，蓋例示的10款資訊可見於2006年3月、印度代表若干開發中國家於WTO下提出之共同請求中<sup>18</sup>。TiSA於其透明化條文中納入此等規範，回應了開發中國家服務提供者在申請入境時普遍遭致之問題，係自然人移動規範面上的一大進展。

## 貳、特定承諾

在針對不同服務貿易提供之方式列載承諾時，有別於模式一、二、三，WTO會員在模式四之承諾上有若干較為特殊的現象。首先，不論是已開發國家或開發中國家、WTO初創會員或新入會者，承諾表中並無太大的差異，開放程度均相當保守與審慎<sup>19</sup>。再者，WTO會員在承諾表中模式四之開放上，普遍以水平承諾為主要填表方式，在各服務部門之模式四下普遍載明「除水平承諾所列者外，不予承諾」(Unbound, except as indicated in the horizontal section of the schedule)<sup>20</sup>。承諾方式有所侷限之餘，開放通常尚設有條件或限制<sup>21</sup>。

一般而言，WTO會員在承諾表中常見之模式四承諾種類<sup>22</sup>，包括：企業內部調動人員 (intra-corporate transferee, ICT)<sup>23</sup>、商業訪客 (business visitors, BV)

<sup>14</sup> TiSA MNP Annex, art. 3.2.

<sup>15</sup> TiSA MNP Annex, *supra* note 4, at 3.

<sup>16</sup> 如澳洲簽訂之PTA中自然人移動專章的「透明化」、加拿大簽訂之PTA中之商務人士短暫進入 (Temporary Entry of Business Persons) 專章的「資訊提供 (Provision of Information)」，日本與瑞士簽署之EPA以及「歐洲自由貿易聯盟 (European Free Trade Association, EFTA)」與「海灣阿拉伯國家合作委員會 (Gulf Cooperation Council, GCC)」簽訂之FTA均有類似規定。「跨大西洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)」中之商務人士短暫進入專章在「資訊提供」與「短期入境之核准 (Grant of Temporary Entry)」二條中亦有類似規定。

<sup>17</sup> See GATS, arts. III:1, III:2; PTA中雖有透明化規定，但與GATS一樣均未如TiSA第3條第2項詳細納入10款應公開之例示資訊。

<sup>18</sup> *Collective Request: Mode 4 – Movement of Natural Persons*, PUBLIC CITIZEN, [https://www.citizen.org/documents/Mode\\_4\\_3.06.pdf](https://www.citizen.org/documents/Mode_4_3.06.pdf) (last visited Nov. 23, 2015).

<sup>19</sup> WTO, Council for Trade in Services, *Presence Of Natural Persons (Mode 4)–Background Note by the Secretariat*, ¶ 95, S/C/W/301 (Sept. 15, 2009).

<sup>20</sup> *Id.* ¶ 74.

<sup>21</sup> *Id.* ¶ 98.

<sup>22</sup> WTO, *supra* note 19, ¶ 26. WTO秘書處在此份有關模式四議題之背景報告中，針對本文中提及之4種自然人移動類型之定義有所闡釋；然而，WTO會員實際承諾之自然人移動類型並不限於此4類，且此等類型在WTO下至今尚未有一會員共同遵循之定義。*Id.* ¶ 75.

<sup>23</sup> *Id.* 企業內部調動人員通常係指會員甲之服務提供者的受雇人員 (會員甲之服務提供者於會員乙領域內設有商業據點)，由其雇主指派至海外子公司任職服務者。

<sup>24</sup>、履約人士 (contractual services supplier, CSS) <sup>25</sup> 與獨立專業人士 (independent professional, IP) <sup>26</sup>。然而，在烏拉圭回合談判下，WTO會員承諾的自然人移動類型多僅侷限在與模式三相關的ICTs與BVs，或高技術人才 (highly skilled persons) <sup>27</sup>。

針對上述現象，WTO會員向來多所關切：不僅希望模式四之承諾得涵蓋更廣泛、且與模式三脫鉤 (delink) 的自然人類型，亦呼籲會員消除經濟需求測試與配額、延長停留期間、並賦予得以更新停留期間之可能等<sup>28</sup>。杜哈發展議程 (Doha Development Agenda) 下，開發中國家以及低度開發中國家陸續提出的共同要求 (Collective Request) 也多聚焦於上述現象之改善，惟發展至今未見實質進展。

有關TiSA中特定承諾之條文規範，第5條第1項規定成員方應至少對於ICTs、BVs，以及與模式三商業據點呈現脫鉤之自然人移動類型 (亦即CSSs與IPs) 上，做出市場開放與國民待遇之承諾<sup>29</sup>。以下爰以不同之自然人移動類型為分類，說明草案對於TiSA成員在做出特定承諾之最低要求，並以WTO會員於模式四之特定承諾情形做一對照。

#### 一、企業內部調動人員

在ICT之特定承諾上，TiSA於第5條第2項規定成員方應給予至少達1年之入境與短暫停留之期間，且成員方不得採行或維持經濟需求測試<sup>30</sup>。反觀WTO會員於GATS承諾表中針對ICT所做出之承諾，停留期間普遍為2到5年不等，且少有經濟需求測試之要求<sup>31</sup>。但值得一提的是，WTO會員另常於承諾表中對「負責人、經理人、專家 (executives, managers and specialists, EMS)」做出承諾，而此分類實際上常包含ICT下之EMS<sup>32</sup>，使得ICT與EMS兩者在分類上有所重疊。WTO會員針對EMS所承諾之停留期間為1到4年不等，且會員超過八成之承諾均設有經濟需求測試<sup>33</sup>。基此，TiSA要求成員消除經濟需求測試，將有助於改善ICT之跨境移動障礙。

#### 二、商業訪客

BV則是另一個WTO會員經常做出承諾的自然人移動類型。在TiSA中，第5

<sup>24</sup> *Id.* 商業訪客通常係指在會員甲之服務提供者的受雇人員基於設立商業據點或代表一業者進行商務談判之目的而進入會員乙境內。

<sup>25</sup> *Id.* 履約人士通常係指會員甲之服務提供者的受雇人員 (會員甲之服務提供者於會員乙領域內未設有商業據點)，依其雇主與當地客戶 (local client) 間之服務契約至會員乙境內提供服務。

<sup>26</sup> *Id.* 獨立專業人士通常係指居住在會員甲領域之自雇型人員 (self-employed persons)，依服務契約至會員乙境內向當地客戶提供服務。

<sup>27</sup> *Id.* ¶ 74.

<sup>28</sup> WTO, *supra* note 12; WTO, *Doha Work Programme—Ministerial Declaration*, WT/MIN(05)/DEC, Annex C, ¶ 1 (d) (Dec.22, 2005).

<sup>29</sup> TiSA MNP Annex, art. 5.1.

<sup>30</sup> TiSA MNP Annex, art. 5.2.

<sup>31</sup> WTO, *supra* note 19, ¶¶ 79-80.

<sup>32</sup> *Id.* ¶ 81.

<sup>33</sup> *Id.* ¶¶ 83-84.

條第3項要求成員方應給予BV至少達90日之入境與短暫停留之期間。如同ICT之規定，成員方亦不得在BV的承諾上採行或維持經濟需求測試<sup>34</sup>。對此，WTO會員之GATS承諾表，於停留期間所做出之承諾平均亦為90日，與TiSA所要求之最低承諾相仿。另外，僅有少數WTO會員設有經濟需求測試之要求<sup>35</sup>。是以，就BV之承諾而言，相較於WTO會員承諾之現況，TiSA之規範並未大幅躍進，而僅反映了現況。

### 三、履約人士、獨立專業人士

CSS與IP係作為所謂與模式三脫鉤最常見之兩種類型。根據TiSA第5條第3項之規定，成員方應允許其入境並短暫停留之最短期限為：任12個月內的停留期間最多合計達6個月，或依其合約期間，並以較短期間為準。如同ICT與BV，成員

方不得在CSS與IP的承諾上採行或維持經濟需求測試<sup>36</sup>。誠如前文所述，WTO會員對於此二類型之承諾甚少。根據WTO秘書處2009年之數據，僅31個WTO會員對CSS有所承諾，且多為歐盟成員抑或新入會之會員<sup>37</sup>；IP則為最少會員承諾之自然人移動類型，僅可見於7個會員之承諾表，且大多為同時在CSS上有所承諾之會員<sup>38</sup>。在停留期間上，CSS多為3個月、IP為3個月或3到5年不等<sup>39</sup>。雖然在CSS與IP之承諾上存在設有經濟需求測試之例，但屬少數<sup>40</sup>。是以，基於WTO會員在GATS承諾表下之現況，TiSA要求成員必須於CSS與IP上有所承諾，且CSS之最低承諾停留期間在TiSA下更是多於WTO下會員普遍承諾者，將有助於模式四貿易更為自由化，TiSA之規範確實有大幅進展。

必須說明的是，不論是在GATS或PTA中，會員或成員方所做出之承諾均不限於上述4種分類，由此可以推知未來TiSA成員在TiSA之承諾表所做之承諾，亦將不限於上述所討論之4類。惟關於自然人移動之類型，不論係在GATS下抑或PTA中，均相當龐雜而缺乏統一之定義，WTO會員亦曾對此表示關切，希望會員做出承諾之自然人移動類型得基於共同的定義或術語<sup>41</sup>。上述本附件下所謂之ICTs、BVs、CSSs與IPs等自然人移動類型之用字，亦尚有待成員進一步討論，並參酌澳洲針對自然人移動類型之提案<sup>42</sup>。除澳洲外，土耳其亦曾於TiSA第二回合談判時針對自然人移動之類型有所提案<sup>43</sup>。基此，或可期待TiSA未來得對自然人移動類型有一共同之分類與定義，有助各成員承諾表之一致。

<sup>34</sup> TiSA MNP Annex, art. 5.3.

<sup>35</sup> WTO, *supra* note 19, ¶87.

<sup>36</sup> TiSA MNP Annex, art. 5.4. 此條文尚未獲得所有 TiSA 成員一致同意，歐盟於此處提出反對，不贊成消除在 CSS 與 IP 之承諾上消除經濟需求測試。

<sup>37</sup> WTO, *supra* note 19, ¶88.

<sup>38</sup> *Id.* ¶91.

<sup>39</sup> *Id.* ¶¶ 90, 92.

<sup>40</sup> *Id.* ¶¶ 89, 92.

<sup>41</sup> WTO, Council for Trade in Services, *Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee*, 22-23, TN/S/23 (Nov. 28, 2005).

<sup>42</sup> TiSA MNP Annex, fn. 3.

<sup>43</sup> *TISA Negotiators Begin Mode 4 Talks; New Proposals Expected In June*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 19 (May 10, 2013).

### 參、入境與短暫停留之程序

GATS 框架下提供服務的自然人，不同於一般移民或勞工，具有暫時性且講求時效 (time-sensitive) 之特質；是以，在簽證以及工作許可相關之要求與程序上若未加以區分，動輒使得此等入境手續成為影響模式四貿易的主要措施之一<sup>44</sup>。一般而言，在入境程序之要求上，申請資格通常較有利高技術、高等教育水準之人，且申請人入境與否通常與其在地主國設有商業據點相關聯，並視其是否在母國已受聘雇而定<sup>45</sup>。此外，工作許可所允許之停留時間，有時不一定與模式四之服務提供者之需求相符，且該許可往往不接受更新 (non-renewable)；簽證與工作許可亦常透過經濟需求測試與配額限制核發數量<sup>46</sup>。另一方面，在程序上，申請簽證或工作證往往繁瑣且昂貴、處理時間冗長、拒絕率高且重新申請又所費不貲，而申請程序專斷且缺乏透明亦常為人詬病<sup>47</sup>。

對於此等因有關入境與短暫停留之行政措施所生之模式四貿易障礙，WTO 會員亦曾表達關切，希望得將影響入境與停留之行政程序，尤其有關簽證程序者，納入規則談判<sup>48</sup>。惟在香港部長會議後，並未見相關規範於多邊談判場域下之實質進展。

在此次維基解密的 TiSA 草案中，第 6 條有關入境程序之規範，可謂是自然人移動議題之討論自 GATS 至 TiSA 下最值得討論的條文，蓋不同於前述之透明化與特定承諾二條文，有關入境與短暫停留程序之規範，相較於 GATS，係全新之規範。惟必須澄清的是，此並非意謂著 TiSA 第 6 條之規定為獨創，因為在既存之 PTA 中亦已有相仿規範<sup>49</sup>，惟均未如 TiSA 所規範者為完善與全面。

規範有關入境與短暫停留程序的 TiSA 第 6 條共包含 9 項條文，依其規定內容，大抵可分為原則性規定 (第 1 項)、程序性規定 (第 2 項至第 6 項、第 8 項) 以及其他實體性規定 (第 7 項與第 9 項)，惟對於第 7 項與第 9 項最終是否將續存於本附件本文暫有保留<sup>50</sup>，以下僅就本附件之原則性與程序性規定為討論。

根據草案第 6 條第 1 項第 1 款之原則性規定，成員方在有關提供服務之自然

<sup>44</sup> WTO, *supra* note 19, ¶¶ 64-65.

<sup>45</sup> *Id.* ¶ 64.

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> *Id.* ¶ 65.

<sup>48</sup> WTO, *supra* note 12.

<sup>49</sup> 一般含有自然人移動章節之 PTA 普遍將入境程序之要求規範在「短期入境之核准」(Grant of Temporary Entry)、「與自然人移動相關之要求與程序」(Requirements and Procedures Relating to the Movement of Natural Persons)、「快捷申請程序」(Expeditious Application Procedures)、「申請處理 (Processing of Application)」、「透明化與申請案處理」(Transparency and Processing of Applications)、「申請程序 (Application Procedures)」等條文中。

<sup>50</sup> 本文認為本條第 7 項與第 9 項所欲規範者，相較本條其他款項，非屬自然人申請入境上之程序性規範，未來是否將置於第 6 條下尚有待觀察。尤其，第 7 項 (有關多次入境簽證 (multiple entry visas) 之核發) 土耳其之提案遭致加拿大、歐盟等主要成員反對，未來能否成功納入本附件不無疑問；同項澳洲之替代提案，則屬不具拘束力之宣示性條文。第 9 項 (有關拒絕核發工作許可或其他入境文件之情況) 之條文普遍可見於既存之 PTA，惟該等 PTA 多未將此規定規範在入境程序一條底下。TiSA MNP Annex, art. 7, art. 9.

人入境與短暫停留之簽證及工作許可的要求與程序上，應確保透明（transparency）、效率（efficiency）以及正當與公平之程序（due and fair process）<sup>51</sup>。有關TiSA在入境程序上之整體規範，本文觀察草案第6條之程序性規範，大抵得落入本項所揭櫫之「透明」、「效率」、「正當與公平之程序」三大原則下，下文爰以此三原則綜合說明本草案第6條第2項至第6項與第8項之規範，而不逐項介紹。

## 一、透明

本條第3項至第6項均訂有相關要求，規定主管機關應盡透明化之義務。第3項規定主管機關應通知申請人申請結果，包括得停留之期間及任何其他附加之條款和條件<sup>52</sup>。主管機關也應主動通知申請人的情況則訂於本條第4項至第6項，包括有：（1）申請不完整<sup>53</sup>、（2）要求額外的申請資料<sup>54</sup>、（3）拒絕申請等情況<sup>55</sup>。此外，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<sup>56</sup>。

## 二、效率

所謂效率，係要求有關入境與短暫停留之行政措施在程序上應「立即且迅速地」（promptly and expeditiously）處理，或在處理上不得有不當之延誤（without undue delay）。此等要求散見於本條第3項至第5項，包括通知申請結果、申請情況之資訊、或資料不齊全時，要求額外資訊時之通知等，均應確保

<sup>51</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.1. 本文認為，此等要求實際上尚與 GATS 下有關國內規章（domestic regulation）之規範精神有所呼應：對於「透明」之要求可見諸 GATS 第 6 條第 4 項（a）款，該條第 3 項所要求之通知義務亦屬之；GATS 同條第 3 項規範文字上「不得有任何不當之延誤」則反映了「效率」之要求；GATS 同條第 2 項有關給予服務提供者針對行政處分之救濟，則與此處之「正當與公平之程序」有所相關。然而，GATS 國內規章之規範是否得用於入境程序則不無疑問。縱使解讀 GATS 第 6 條第 1 項之規定，國內規章所指涉者為「所有影響服務貿易之一般性適用措施」（all measures of general applications affecting trade in services）；然而，根據 GATS 自然人移動附件，若措施之實施不會造成會員在特定承諾下所獲利益喪失或減損，則 GATS 不應禁止會員採取管制自然人進入其領域或在境內短期停留之措施（包括為保護其邊界之完整及確保自然人出入境秩序之必要措施）。是以，WTO 會員之主管機關實際上在採行入境措施上被賦予相當大的裁量權，使得國內規章在適用到入境程序上受到大幅侷限。GATS, Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement, art. 4. 另外值得一提的是，TiSA 此處有關入境程序之規範，若與 WTO 國內規章工作小組（Working Group on Domestic Regulations, WPDR）針對 GATS 第 6 條第 4 項之談判授權嗣後所進行之談判草案相比較，TiSA 所規範者幾乎全數包含於 WPDR 草案中，惟該草案僅適用於有關核照要件與程序、資格要件與程序，以及技術標準之措施，該等規範原則上並不適用於入境程序。WTO, Working Party on Domestic Regulation, *Disciplines On Domestic Regulation Pursuant To GATS Article VI:4—Chairman's Progress Report*, S/WPDR/W/45 (Apr. 14, 2011).

<sup>52</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.3.

<sup>53</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.5.

<sup>54</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.5.

<sup>55</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.6.

<sup>56</sup> 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 13 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」。

效率<sup>57</sup>。第3項更進一步具體要求，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；主管機關並應於10天（ten calendar days）內完成簽證核發<sup>58</sup>。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：主管機關應接受電子形式之申請，並以電子形式處理之<sup>59</sup>。

上述關於效率的要求，尤其詳細指定處理天數者，將可大幅促進申請程序之效率。然而，該等條文得否納入最終協定文本實尚待觀察。不論係土耳其、哥倫比亞以及祕魯提案之30天內處理申請案、或土耳其與瑞士提案之10天內完成簽證核發之規定，縱使前者有關申請案處理之期限，可分別於加拿大與祕魯以及哥倫比亞相繼簽署之FTA中發現45日與30日之規定<sup>60</sup>，仍均遭到澳洲、加拿大等主要成員反對<sup>61</sup>；第6條第3項爭議之拉鋸尚待後續成員之談判方得知其發展，惟此二項針對主管機關處理申請案之具體天數規範若未能併入TiSA之最終文本亦無可厚非，蓋其一係因入出境主管機關在入境程序之實施上在GATS下已被賦予相當大的裁量空間，二則申請案處理之天數即使能於雙邊PTA中達成共識，欲在牽涉23個成員主管機關的TiSA下有一共同之天數規定恐非易事。

### 三、正當與公平之程序

TiSA規定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；另有一提案要求主管機關之收費必須合理，以避免其不當減損或延遲本協定下之服務貿易<sup>62</sup>。此外，在申請者提出之申請資料不齊全的情況下，TiSA規定主管機關應給予申請人在合理期間內補正其申請之缺漏（correct deficiency）；且若有需要申請人繳交額外資訊，主管機關亦應盡力通知<sup>63</sup>。在申請遭拒的情況下，主管機關應提供申請人可使用的行政複查程序（available review procedures）<sup>64</sup>。

總體而言，TiSA在入境程序的規範上具有促進模式四貿易自由化之指標與意義。蓋GATS之相關規範下並未訂有處理有關入境與短暫停留之行政措施所致之貿易障礙；縱使PTA中所包含之入境程序相關規範亦反映了TiSA本附件第6條第1項的3個原則，其仍均未如TiSA之規範來得具體與全面。基此，TiSA在入境程序議題上，若能順利發展出一廣泛適用於23個成員之規範，對於WTO下模式四貿易之侷限或可有借鑑之處。

### 肆、結論

<sup>57</sup> 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，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。

<sup>58</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.3.

<sup>59</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.8.

<sup>60</sup> Free Trade Agreement between Canada and the Republic of Peru, art. 1028.2; Free Trade Agreement between Canada and the Republic of Colombia, art. 1028.2.

<sup>61</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.3.

<sup>62</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.2.

<sup>63</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.5.

<sup>64</sup> TiSA MNP Annex, art. 6.6.



GATS下模式四開放程度之侷限在WTO下向來為人詬病。除了WTO會員在承諾表上未展現足夠之自由化決心外，其他有助於促進模式四貿易之透明化、入境程序等議題，在烏拉圭回合之後亦未見實質進展。透過WTO以外之場域、並以進一步推動貿易自由化為目標而展開談判之TiSA，遂成為在此議題上相當值得研究的焦點之一。

TiSA自然人移動附件納入之透明化、入境程序等條文，均反映了WTO會員於多邊場域下關注之議題：透過在特定承諾條文中要求會員必須針對與CSSs以及IPs做出承諾，並消除經濟需求測試等要求，更是直接回應了WTO杜哈發展談判下，開發中與低度開發國家共同要求中之核心訴求。雖然TiSA草案之條文並非全然創新，大多與部分TiSA成員既存之PTA相仿；然而，本文認為，此等PTA之規範若能納入TiSA而廣泛適用至23個成員（尤其作為其中之一成員的歐盟代表的更是28個歐洲國家），則TiSA在模式四議題上的確有長足進展。

