

## 由印度「服務貿易便捷化協定」之提案

### 檢視印度於 WTO 推行自然人移動自由化之進程

郝晏緯 編譯

#### 摘要

印度近期於WTO服務貿易理事會提出「服務貿易便捷化協定 (Agreement on Trade Facilitation in Services, 以下簡稱TFS協定)」的概念文件, 該份文件尤其關切出入境及就業規範之透明化、簽證申請費用、歧視性之薪資要求以及社會安全稅賦等與自然人移動市場進入障礙有關之議題。事實上自烏拉圭回合時期以來, 印度即不斷推行自然人移動之自由化, 然而過程中卻一再遭受已開發國家阻擋。儘管如此, 印度近年仍持續在各大國際談判場域中表態對該等議題之重視, 並對自然人移動面對之市場進入障礙提出關切, 本次TFS協定之提案亦再度展現印度推行自然人移動自由化之企圖。由此可知, 即便經歷了一連串的挫敗, 印度對自然人移動自由化之推行仍未曾放棄。

印度於今 (2016) 年9月23日在WTO提出一份關於「服務貿易便捷化協定 (Agreement on Trade Facilitation in Services, 以下簡稱TFS協定)」之概念文件 (concept note), 盼能藉由TFS協定的簽訂, 降低與服務貿易有關之不必要管制及行政負擔所導致的交易成本。該份概念文件尤其關切出入境及就業規範之透明化、簽證申請費用、歧視性之薪資要求以及社會安全稅賦等與自然人移動市場進入障礙有關之議題<sup>1</sup>。

TFS 協定看似新的提案, 其實相關概念可追溯至自烏拉圭回合談判時期以來, 印度對自然人移動自由化議題之一貫立場。由於印度在技術、半技術及無技術移工之輸出皆具有比較利益, 故自烏拉圭回合談判時期以來印度即不斷推行自然人移動之自由化。然而, 當時卻因已開發國家對自然人移動自由化之議題採取較保守的態度, 使印度在該等議題的談判未能獲得滿意的結果。儘管如此, 印度仍未曾放棄對自然人移動自由化之推行, 近年不斷在各大國際談判場域中表態對該等

<sup>1</sup> 根據「服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services)」第1.2條, 服務之提供可分為4種模式, 分別為: 模式1的跨境提供服務 (cross-border supply)、模式2的境外消費 (consumption abroad)、模式3的商業據點呈現 (commercial presence) 以及模式4的自然人移動 (movement of natural persons)。

議題之重視，並對自然人移動面對之市場進入障礙提出關切，本次 TFS 協定之提案亦再度展現印度推行自然人移動自由化之企圖。根據報導指出，美國對印度此份 TFS 協定概念文件提出質疑，並警告此提案將會再度造成已開發國家與開發中國家間之對立；至於歐盟、中國及非洲國家則表示印度之提案為未來應對全球服務貿易挑戰之協商建立良好的基礎<sup>2</sup>。

由於印度 TFS 協定提案對自然人移動自由化議題多有著墨，故本文擬介紹印度 TFS 協定概念文件中關於自然人移動自由化之提案及緣由，並做一結論。

### 壹、印度 TFS 協定概念文件中關於模式 4 自由化之提案及緣由

印度於 TFS 協定概念文件中首先提議，會員應簡化暫准入境與停留之程序，並以透明的方式實施與模式 4 承諾有關之簽證及工作許可規定。另外，印度亦提議 TFS 協定應對與暫准入境有關之稅金、費用、歧視性之薪資要求 (discriminatory salary requirements) 及社會安全捐等措施予以規範，以確保這些措施不會對外國服務提供者造成不公平的損害<sup>3</sup>。

印度 TFS 協定提案其來有自，提案內容涉及印度長年來關切之自然人移動市場進入障礙，本文以下介紹「出入境及就業規範之透明化」、「簽證申請費用」、「歧視性之薪資要求」、以及「社會安全捐制度」等印度於 TFS 協定提案中特別關切的議題。

#### 一、出入境及就業規範之透明化

出入境及就業規範的透明化在自然人移動中扮演非常重要的角色，蓋服務提供者申請市場進入時往往因主管機關未充分揭露申請標準及須檢附的資訊，而未能達到主管機關之要求。因此，會員國認為移民及就業政策若缺乏透明度，即可能對自然人移動造成妨礙<sup>4</sup>。早在烏拉圭回合時期，印度等開發中國家於 1990 年

<sup>2</sup> Shreerupa Mitra-Jha, *A possible India-led Trade Facilitation in Services agreement at the WTO?*, GOVERNANCE NOW, Oct. 15, 2011, <http://www.governancenow.com/news/regular-story/a-possible-indialed-trade-facilitation-in-services-agreement-the-wto> (last visited Nov. 20, 2016).

<sup>3</sup> WTO, Working Party on Domestic Regulation, *Concept Note for an Initiative on Trade Facilitation in Services*, ¶ 2.2, S/WPDR/W/55 (Sept. 27, 2016).

<sup>4</sup> WTO, *Temporary Entry of Natural Persons as service Providers: Issues and Challenges in Further liberalization under the Current GATS Negotiations*, Richard Self & B. K. Zutshi (Apr. 11-12, 2002), available at [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/symp\\_apr\\_02\\_zutshi\\_self\\_e.doc](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_apr_02_zutshi_self_e.doc) (last visited Dec. 6, 2016); 蔡元閔，「試析服務貿易協定之自然人移動附件草案」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，188 期，頁 26-34，頁 27，網址：

「服務人員暫時移動附件(Annex on Temporary Movement of Services Personnel)」之提案中即倡導出入境管制之透明化，要求會員國應公告與出入境規範相關之法律、規範及程序，並提供其他會員國解釋性文件，使其他會員國及其服務提供者得以熟悉相關規定<sup>5</sup>。不過烏拉圭回合最後通過的 GATS「自然人移動附件」的內容與前述印度提倡之「服務人員暫時移動附件」大相逕庭，GATS「自然人移動附件」不僅完全未加諸透明化義務於地主國之出入境規範，反而強調協定不影響地主國為保護其邊境安全而實施之自然人出入境管制措施<sup>6</sup>。

儘管未能於烏拉圭回合順利納入相關規範，印度在服務貿易的新談判中亦對增進簽證及工作許可規範之透明化多有呼籲，不過因杜哈回合談判停滯，導致此議題之推行在 WTO 下未有實質進展<sup>7</sup>。直至 2015 年於肯亞奈洛比舉行的第 10 屆部長會議，印度再度提出關於自然人暫准入境措施透明化之提案，要求會員國應以書面或電子之型式即時公告簽證與入境許可等與模式 4 承諾有關之一般性適用措施，且此等資訊必須定期更新；並要求會員國應維持或設置適當的機制，以提供有關影響自然人暫准入境措施之諮詢。此外，印度提案亦要求會員國應試圖確保擬採行之任何影響暫准入境之措施得以被事前公告，並使服務提供者有評論此等擬議措施之合理機會<sup>8</sup>。印度此份提案最終在奈洛比部長會議中仍遭到數個已開發國家反對，其主因為已開發國家認為該提案對會員國加諸過重的負擔<sup>9</sup>。

## 二、簽證申請費用之爭議

簽證之申請費用往往會阻礙自然人移動，尤其係美國近年來增加外籍專業人士(H-1B)及跨國公司員工(L-1)簽證之費用，更引起印度的關切。2010 年美國開始實施「2010 年邊境安全緊急追加撥款法案(the Emergency Border Security

---

[www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no188/3.pdf](http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no188/3.pdf) (最後瀏覽日：2016 年 11 月 20 日)。

<sup>5</sup> Uruguay Round, Group of Negotiations on Services, *Communication from Argentina, Colombia, Cuba, Egypt, India, Mexico, Pakistan and Peru, Annex - Temporary Movement of Service Personnel*, art. 6.1, MTN.GNS/W/106 (June. 18, 1990).

<sup>6</sup> General Agreement on Trade in Services, Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement, ¶ 4.

<sup>7</sup> WTO, Council for Trade in Services, *Communication from India, Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS)*, ¶ 18, S/CSS/W/12 (Nov. 24, 2000); 蔡元閔，前揭註 4。

<sup>8</sup> WTO, Ministerial Conference, Tenth Session, Discussion Draft Decision For MC10, *Services Transparency Measures Relating To Temporary Entry Of Natural Persons*, ¶¶ 2, 3, 4, WT/MIN(15)/W/36 (Dec. 11, 2015).

<sup>9</sup> D. Ravi Kanth, *India invokes dispute with US at WTO over visa fees*, LIVEMINT, Mar. 12, 2016, <http://www.livemint.com/Politics/rRsNRH8RpYL3GzAHPp2i3O/India-files-WTO-complaint-against-US-over-temporary-work-vis.html> (last visited Nov. 20, 2016).

Supplemental Appropriations of 2010, Public Law 111-230) 」，若一員工任職之公司在美國之員工數超過 50 人，且該公司有超過 50% 的員工持有 H-1B 簽證或 L-1 簽證，則該員工申請每件 H-1B 簽證之費用從 320 美元調漲至 2,000 美元，申請每件 L-1 簽證之費用則提高到 2250 美元<sup>10</sup>；2015 年 12 月美國又通過「2016 年度綜合撥款法案 (The Consolidated Appropriations Act of 2016)」再度將前者之申請費用提高至 4000 美元，後者則提高至 4500 美元。由於印度有大量的資訊科技產業 (簡稱 IT 產業) 專業人士需要申請美國此等非移民工作簽證，因此該法案引發印度 IT 產業的反彈<sup>11</sup>，印度政府甚至認為美國此舉已違反其於 GATS 下之承諾及相關規定，並於今年 3 月訴諸 WTO 爭端解決機制，對美國提起正式諮商<sup>12</sup>。

### 三、薪資平等要求造成之市場進入障礙

薪資平等要求係指國內規範要求外國服務提供者受領之薪資應與國內服務提供者之薪資相同，其目的為提供不歧視之工作環境，惟此等要求通常會使雇用印度軟體專業人士之成本優勢受到侵蝕<sup>13</sup>，進而達到保障地主國就業市場之目的<sup>14</sup>。印度曾於 2006 年代表若干開發中國家提出共同請求，希望薪資平等要求不應作為履約人士 (Contractual Services Supplier, CSS) 及獨立專業人士 (Independent Professional, IP) 市場進入之先決條件<sup>15</sup>，但此等市場進入障礙之消弭至今於 WTO 下仍未有實質進展。

### 四、社會安全捐制度造成之歧視性待遇

<sup>10</sup> 周芷維，「試析美國《2010 年邊境安全緊急追加撥款法案》與 GATS 之合致性」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，132 期，頁 1-7，頁 4，網址：[www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no132/1.pdf](http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no132/1.pdf) (最後瀏覽日：2016 年 11 月 2 日)。

<sup>11</sup> *India Files WTO Challenge Against US Visa Fee Increases*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, ICTSD, Vol. 20, No. 9, Mar. 10, 2016, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/india-files-wto-challenge-against-us-visa-fee-increases> (last visited Nov. 20, 2016); Shawn Donnan, *India Complains to WTO over US visa changes*, FINANCIAL TIMES, Mar. 5, 2016, <https://www.ft.com/content/0cde8216-e22b-11e5-9217-6ae3733a2cd1> (last visited Nov. 20, 2016).

<sup>12</sup> Request for Consultations by India, *United States—Measures Concerning Non-Immigrant Visas Request*, WT/DS503/1 (Mar. 8, 2016).

<sup>13</sup> Vaibhav Parikh, *Mode 4 and the Software Services Sector: an Indian View*, in MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICE 165-166 (Aaditya Mattoo & Antonia Carzaniga eds., 2003).

<sup>14</sup> 蔡元閔，「論服務貿易模式四自由化之可行方向」，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，頁 18 (2016 年)。

<sup>15</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. 20, 2016); 然筆者認為 CSS 應不會面臨地主國薪資平等要求的障礙，蓋 CSS 的薪資係由其聘僱者—母國企業所發放，與地主國企業無關。



社會安全捐及其福利經常對外國服務提供者造成差別待遇<sup>16</sup>，例如美國設有社會安全捐制度，規定大部分於美國之受雇人士與自僱人士均須繳納社會安全捐<sup>17</sup>，亦規定此工作者停留於美國之期間須超過10年，才得享有繳納社會安全捐之福利。然而，多數服務提供者暫時停留於美國的時間不超過十年，因此往往無法享有任何美國社會安全捐之福利<sup>18</sup>。另外，由於印度未與美國簽訂「雙邊租稅整合協定 (Bilateral Totalization Agreement, BTA)」，因此該服務提供者除了須向美國政府繳納社會安全捐外，亦須繳納母國之稅捐，造成雙重課稅的情況，使該服務提供者在美國提供服務之成本優勢受到侵蝕<sup>19</sup>。

印度於2000年服務貿易談判提案中指出雙重課稅會造成其服務提供者進入市場或營運的成本增加、縮減科技與技術移轉之範圍，並迫使其服務提供者逐漸被地主國國內服務提供者取代。在該份提案中，印度提議藉由與其他國家洽簽BTA解決雙重課稅之爭議<sup>20</sup>。不過時至今日，印度僅與美國就BTA進行兩輪試探性之會談 (exploratory talks)，尚未展開正式協商。根據過往經驗，美國與印度之所以難以在BTA的談判中達成共識，主要是因為BTA須經國會決議，但美國國會僅會在對手國的社會安全制度與美國可資比較的情況下才會同意<sup>21</sup>。

## 貳、結論

即便於多邊貿易體系下推行自然人移動自由化之路途中經歷一連串的挫敗，印度仍不斷在WTO各大談判場域中展現推行模式4自由化之企圖，而此份TFS協定概念文件亦再度充分體現印度一貫之立場，特別是針對「出入境及就業規範之透明化」、「簽證申請費用」、「歧視性之薪資要求」及「社會安全捐制度」等為時已久之爭議提出關切。惟身為模式4服務接受者之已開發國家是否有意願就此份提案繼續協商，值得吾人持續關注。

<sup>16</sup> RUPA CHANDA, MOVEMENT OF NATURAL PERSONS AND THE GATS 637 (2001).

<sup>17</sup> The United States Social Security Administration, Office of Retirement Policy - Social Security, *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2011*, [https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/united\\_states.html](https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/united_states.html) (last visited Dec. 6, 2016).

<sup>18</sup> RUPA CHANDA, MOVEMENT OF NATURAL PERSONS AND TRADE IN SERVICES: LIBERALISING TEMPORARY MOVEMENT OF LABOUR UNDER THE GATS 21 (1999).

<sup>19</sup> Vaibhav Parikh, *supra* note 13, at 167.

<sup>20</sup> WTO, Council for Trade in Services, *supra* note 7, ¶¶ 16, 18.

<sup>21</sup> *U.S.-India TPF Lacks Tangible Outcomes, But Lays Out Granular Work Ahead*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 42, Oct. 20, 2016.