

兩岸服務貿易協議「自然人移動」的 勞動市場調控機制分析

李健鴻*

中國文化大學勞工關係學系副教授

本文採取「制度比較分析」的研究途徑，分析兩岸服務貿易協議內關於「自然人移動」的勞動市場調控機制。研究發現，臺灣依照「自然人移動」條款所建構的規範，已經形成一種「相對不平衡」的勞動市場調控機制，即兩岸服務貿易協議與現行法令，對於中國的跨國企業內部調動人員及履約人士的限制規範，相較於臺灣提交世界貿易組織的入會承諾和臺灣已簽署的其它六項自由貿易協定的限制規範，相對都比較少。建議政府應該重新檢討兩岸服務貿易協議對於中國的跨國企業內部調動人員及履約人士進入臺灣的規範，使兩岸服務貿易協議朝向臺灣提交世界貿易組織的入會承諾原則趨於一致。

關鍵字：自然人移動、勞動市場調控機制、兩岸服務貿易協議

壹、前言

自從2013年5月臺灣政府與中國政府簽訂「兩岸服務貿易協議草約」(以下簡稱「服務貿易協議」)之後，臺灣社會就持續爭論立法院是否應該通過，至今紛擾不休。社會輿論的爭論焦點集中於三項議題：民間團體要求立法改善政府對外簽訂「自由貿易協定」(Free Trade Agreement, 以下簡稱FTA)談判過程中的黑箱決策問題、弱勢產業團體不滿政府在FTA談判中犧牲產業利

* E-mail: ljh12@faculty.pccu.edu.tw

收稿日期：105年9月26日；接受刊登日期：106年3月1日

益的問題、勞工團體批評政府開放中國服務業進入臺灣將會衝擊勞工的就業機會問題。

在上述三項爭論議題內，其中關於就業衝擊的議題，有民間團體批評指出，外國白領人士來臺灣提供履約服務，都必須依照就業服務法的規定，向勞動部申請工作證，但是中國白領人士卻以「服務」或「活動」的名義，規避就業服務法的規定，未經申請工作證就來臺灣，變成「外國白領人士需申請工作證，中國白領人士卻不用申請工作證」的情況，導致國人的工作權益勢將面臨就業的衝擊（反黑箱服貿民主陣線，2013）。面對民間團體的批評，勞動部回應強調，「停留」與「工作」的目的、本質不同，規範當然有差別，民間團體擔心中國勞工會進來臺灣工作，勞動部並沒有同意，以「服務」或「活動」名義來臺灣的中國白領高階人才是投資者及管理人員，並不在所謂「工作型態」內（蘇芳禾，2013）。

表面上看來，我國政府提出「中國商務人士可藉由服務或活動的名義來臺灣停留」的政策目標是爲了「促進臺灣與中國之間的人才互動」，符合「促進兩岸交流」的社會主流輿論期待，但是深入探究可以發現：其實「中國商務人士可藉由活動與服務的名義來臺灣停留」這項政策思維，乃是源自於「世界貿易組織」（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）在「服務貿易總協定」（General Agreement on Trade in Services，以下簡稱 GATS）訂立的「自然人移動」（movement of natural persons）條款，GATS 強調：「自然人移動」乃是一種「服務貿易的提供服務模式」，而爲了擴大全球的服務貿易總量，WTO 的各會員國都應該依照 GATS 制定的「市場開放」原則與「國民待遇」原則，允許其他會員國的自然人可以跨境自由移動，進入各會員國的本國市場提供服務（WTO Council for Trade in Services, 2009: 2）。自從 GATS 於 1995 年正式生效之後，雖然「自然人移動」已經成爲 WTO 各會員國共同遵循的政策原則，但是實際上，各國在實踐「自然人移動」政策時，往往同時涉及到「保護本國勞工就業機會」的考量，因而衍生出「自然人移動」政策在「開放」與「管制」之間的平衡難題：即政府在對外簽定 FTA 時，究竟是應該依照自然人移動的原則，減少對於自然人移動的管制程度，以促進自由貿易，又或者應該透過勞動市場調控的機制，對於境外自然人的入境進行適度的管

制，以達到「保護本國勞工就業機會」的目標？

從上述各國面臨的「自然人移動」平衡難題，反思關於服務貿易協議內「中國商務人士是否能以服務或活動名義來臺灣停留」的爭議，其實正突顯出臺灣同樣也面臨了「自然人跨境自由移動」以及「保護本國勞工就業機會」二項基本原則之間的平衡難題，但是勞動部提出的說法，不僅未能有效回應民間團體的就業衝擊疑慮，而且也未能深入說明如何因應各國共同面臨的上述平衡難題。一方面，臺灣已經於 2002 年正式加入 WTO，並於加入之時就已經向 WTO 秘書處提交了「自然人移動承諾」項目表，承諾開放商業訪客、履約人士、跨國企業內部調動人員、受聘於臺灣之企業的外國人員等四種自然人移動類型，而中國既然是 WTO 的會員國，則服務貿易協議內關於中國商務人士來臺灣的規定，理應適用於臺灣提交 WTO 的自然人移動承諾；但是另一方面，臺灣與中國之間的複雜政治關係，以及臺灣對中國的高度經濟依存問題，乃是既存的事實，若是開放大量的中國商務人士以服務或活動的名義來臺灣停留，其中如果有部分的中國商務人士實際上在臺灣從事各類工作，很可能對臺灣的勞工造成就業的衝擊，因此政府確實有必要透過勞動市場調控的機制，對於中國商務人士入境臺灣進行一定程度的管制。

面對上述「自然人跨境移動」與「保護本國勞工就業」之間的平衡難題，本文擬從國際上「自然人移動」條款的發展形成脈絡出發，採取「制度比較分析」的研究途徑，檢視分析服務貿易協議內關於「自然人移動」的勞動市場調控機制，分析的議題包括：服務貿易協議內「自然人移動條款」設定的勞動市場調控機制，與臺灣已經簽定的其它 FTA 內「自然人移動條款」的勞動市場調控機制，是否有管制程度上的差別？如果確實有差別的話，則服務貿易協議與其它 FTA 的勞動市場調控機制，整體而言，是否形成了「相對不平衡」的自然人移動調控模式？而在服務貿易協議尚未生效實施的情況下，臺灣現行法令制度對於中國商務人士以服務或活動名義申請來臺灣的入境許可規範，其勞動市場調控機制為何？

本文以下的論述，首先將說明國際上關於「自然人移動」的定義及爭議，並說明 GATS 關於「自然人移動」的開放類型及限制性規範等勞動市場調控機制內涵，第二部分是回顧國內外文獻關於「自然人移動」之「開放」與「管

制」議題的研究途徑，第三部分將分析臺灣向 WTO 提交的 GATS「自然人移動」入會承諾的開放類型及限制性規範，第四部分將比較分析服務貿易協議與臺灣簽訂的七項 FTA 內「自然人移動條款」的限制性規範內容，第五部分將分析我國現行法令對於中國商務人士以服務或活動的名義來臺灣，所實施的勞動市場調控機制，第六部分則是分析中國商務人士以服務或活動名義來臺灣的趨勢與現況，最後，本文將提出對於服務貿易協議草約內「自然人移動」議題的政策建議。

貳、自然人移動：開放與管制之間的平衡難題

隨著全球化經濟的發展，世界各國之間的貿易活動日趨頻繁，不僅傳統的產品貿易擴大，服務業部門也發生了明顯的技術變化，特別是資訊技術和網際網路的快速發展，使得更多的服務提供方式可以突破國境的限制，包括：國際醫療、遠距離教育、國際物流等各種跨境的服務貿易活動，都促使全球的服務貿易總金額持續增加中。根據 WTO 的統計，在 1980 年時，全球的服務貿易總金額只有 4 億美元，至 1992 年時，全球服務貿易總金額已經成長為 9 億美元，2013 年時，全球的服務貿易總金額已經高達 46,450 億美元，占全球貿易總金額的比例達到 20% 的歷史高峰，比起 2012 年成長了 6.1%，相較於全球商品貿易只有成長 2.1%，全球服務貿易的成長，顯然更為快速 (WTO, 2014a: 25)。

一、自然人移動的定義問題

在全球服務貿易持續成長的趨勢下，自然人跨境移動的需求也隨之日益增加，如何規範「自然人移動」的相關問題，成為各國關注的議題。WTO 的前身——「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱 GATT)，從 1986 年展開烏拉圭回合談判，其間歷經 1994 年 4 月成立 WTO，歷時 7 年之久，才終於在 1995 年 1 月通過 GATS。而在擬定 GATS 的談判過程中，GATT 與 WTO 的各會員國針對「自然人移動」議題的討論焦點集中於二項議題：第一項議題是究竟應該「如何定義自然人移動」？第

二項議題則是在各國各有不同考慮因素的情況下，又應該如何協商形成對於「自然人移動開放承諾」的基本共識？

首先，關於「如何定義自然人移動」的議題，在 1988 年 12 月召開的 GATT 部長會議結論中，提出「自然人移動定義」的基本原則架構是：「自然人移動應該納入多邊性的服務貿易協定架構之內，並且依照服務提供的方式加以定義，包括：服務之跨境移動、消費者之跨境消費、提供服務者所需之生產要素跨境移動等三種服務提供方式」。在這項「自然人移動定義」的基本原則架構之中，GATT 的部長會議一方面依照「勞動力與資本二種生產要素具有對等地位」的核心理念，將「服務之跨境移動」與「消費者之跨境消費、提供服務者所需之生產要素跨境移動」這二種服務提供方式並列於對等的地位，以符合開發中國家期待大量輸出勞動力的「勞工跨境移動」目標，同時在另一方面，又強調「自然人移動應該納入多邊的服務貿易協定架構之內」，以符合已開發國家要求擴大服務貿易的「對外直接投資」以及隨之產生的「人才跨國移動」需求（Self and Zutshi, 2002: 5）。

GATT 部長會議雖然想要在兼顧「已開發國家強調資本要素」以及「開發中國家強調勞動力要素」雙方利益的情況下，提出「自然人移動」定義的基本原則架構，但是卻難以真正化解已開發國家與開發中國家基於不同利益而產生的國際矛盾，因此到目前為止，WTO 的各會員國之間對於「自然人移動」的具體定義仍然沒有一致同意的解釋，而只有依照上述的基本原則架構，在已生效的 GATS 本文第一條（範圍與定義）第二項條文之中，訂立了「自然人移動」的初步描述性定義如下：「由一會員之服務提供者在任何其他會員境內，以自然人呈現的方式提供服務」。很明顯的，這是一種「涵蓋範圍雄心宏大、但是卻模糊不明的定義」（ambitious in scope but unclear in definition）方式（Chaudhuri et al., 2004: 6），因而 GATS 本文的這項「定義」，其實只是「已開發國家強調資本要素」以及「開發中國家強調勞動力要素」二大國際陣營角力之後的妥協產物。

已開發國家與開發中國家二大陣營各自擁有不同利益的國際事實，不僅導致各國難以形成對於「自然人移動」的一致定義，而且對於「如何提出適當的自然人移動開放承諾」問題，也產生了不同的立場，導致「自然人移動

開放承諾」成爲各國爭論的第二項議題。對於開發中國家而言，藉由輸出大量的低技術勞工，不僅可以解決國內勞動力過剩的問題，更可以帶來不少的外匯收入，因此自然想要求已開發國家都能夠同意更多的勞工跨境移動（劉漢威，2004a: 2）；但是對於已開發國家來說，雖然面臨勞動力短缺的問題，但是同時也擔心大幅開放勞動市場，將會衝擊國內勞工的就業機會，因而只希望在擴大服務貿易的過程中，可以針對跨國企業內部調動人員、高階主管、專業技術人員、獨立專業人士等各類人才，訂立各國進行服務貿易往來的規範，以提供上述人員跨國移動的依據。

二、自然人移動的爭議：如何兼顧「國家安全」與「勞動市場保護」？

在已開發國家與開發中國家的利益矛盾難以化解的情況下，導致多數會員國在烏拉圭回合談判時，雖然分別爲了擴大服務貿易投資利益以及大量輸出勞動力的考量，而傾向同意開放自然人跨國移動，但是對於究竟應該承諾開放自然人移動到何種程度的問題，卻是意見分歧，因爲「自然人移動」涉及的因素既敏感又複雜，各國的考慮因素各不相同，有許多國家基於「維護國家安全」的理由，而要求限制自然人入境提供服務，還有許多國家強調基於保護本國勞工的就業安全，應該限制境外自然人入境（Tullao and Cortez, 2006: 9）。

在多數會員國的要求下，於烏拉圭回合談判的過程中，各國決定在「傾向同意開放」的情形下，討論「相對限制自然人移動」的議題，導致「自然人移動」成爲一項「開放」與「管制」之間的平衡難題。根據 Self 與 Zutshi (2002: 14) 的分析，有二項爭議性議題是多數會員國在烏拉圭回合談判時最關注的議題，第一項議題是「對於執法的關注」（enforcement concerns）問題，這是一項涉及「維護國家安全」的政治敏感議題，多數會員國共同關注的重點在於：一國的政府當局如何能夠在「確保國家安全」的治理目標下，有效實施對於境外自然人申請短期入境時的執法能力，以避免持有短期觀光簽證的部分自然人在入境之後，卻成爲永久居留者，造成「危害國家安全」的政治敏感性治理難題。在烏拉圭回合談判時，有許多國家積極主張必須確

保核發短期入境簽證以及入境後活動管制的執法機制，雖然這項主張具有高度的治理正當性，但是如果個別國家的執法機制過於嚴厲，將會與 WTO 強調的「不歧視原則」(non-discrimination principle) 與「市場開放」(market access) 原則相互衝突，經過多次的協商談判後，最後各國在 1995 年 1 月通過 GATS 文本內所達成的共識是：原則上遵照「不歧視原則」與「市場開放」原則，但是在 GATS 的「自然人移動附件」第二項內明文規定：「GATS 不適用於自然人尋求進入會員國境內就業市場之措施，同時也不適用於有關永久性公民權、居留或就業之措施」，從這項規定得知：自然人跨境移動所提供的服務，被限定為只是一種「暫時」性質，境外自然人已經被排除「藉由進入他國提供服務之便而取得他國合法公民身分」的機會 (Manning and Bhatnagar, 2003: 5)。

第二項爭議性議題是「勞動市場保護」(protection of the labor market) 議題，多數 WTO 會員國共同關注的重點是：境外的自然人在進入一國的國境後，究竟可以停留多久，這項議題涉及到各會員國對於本國勞動市場保護程度的差異。在烏拉圭回合談判時，多數會員國基於國內政治層面的考慮，擔心境外自然人在入境後的停留時間過久，很可能會導致國內勞工的就業機會減少，因此「勞動市場保護」因素成為多數會員國優先考量的核心議題，紛紛要求必須在維持「市場開放原則」的同時，賦予個別國家可以設定自然人移動的限制性措施，最後各國達成的共識是：一方面在 GATS 內明文訂立「國內管制」(domestic regulation) 條款，目的是監督會員國的國內管制措施符合承諾書，尤其在申請入境許可、核發執照、技術標準及行政程序上，不得有不必要的貿易障礙，同時另一方面也訂立了「市場開放的限制」(limitations on market access) 條款，允許各會員國向 WTO 秘書處提交承諾表時，可以在承諾表內填報「市場開放的限制性規範」，其中可以特別註明「他國的各類自然人在進入本國之後的停留時間」，一般而言，商業訪客的停留時間約為 90 日，履約人士的停留時間從 90 日到 1 年，跨國企業內部調動人員的停留時間為 1 年到 3 年 (Nielson and Taglioni, 2003: 7)。

三、自然人移動的開放與限制性規範：勞動市場調控機制的建立

基於上述「國家邊境安全」、「勞動市場保護」等二項議題的考慮，多數國家在加入 GATS 時，雖然會依照「不歧視性原則」與「市場開放」原則，原則上同意開放各種類型的自然人進入國境內提供服務與停留時間，但是在向 WTO 秘書處提交「承諾表」時，往往還會同時依照 GATS 的「自然人移動附件」第二項的規定，在「承諾表」內註明「市場開放的限制性規範」。

在此所謂「市場開放的限制性規範」，意指「在市場開放的原則下，設定進入本國市場的限制性條件」，由於多數國家在「設定進入本國市場的限制性條件」時，其核心考量重點係以達成「勞動市場保護」的政策目標為主，因此，「市場開放的限制性規範」其實是一種具有勞動市場保護作用的「勞動市場調控機制」(labor market regulation mechanisms)。所謂「勞動市場調控機制」，意指「WTO 的一會員國基於保護國內勞動市場的目的，依照市場開放的限制條款之規範，針對他國申請入境提供服務的自然人，訂立關於申請入境許可條件、入境許可名額、工作資格認定標準、停留時間等相關的管制性規定」。前述所謂各國基於「保護國內勞動市場」的目的，其考量因素包括：保障國內勞工的就業機會、維持國內勞工的工作穩定、避免國內勞動市場的薪資水準波動、與薪資水準連動的社會福利給付水準以及與財政負擔等問題 (Self and Zutshi, 2002: 15)。具體而言，「勞動市場調控機制」乃是由「自然人移動的開放類型」以及「自然人移動的限制性規範」二方面的調控機制共同構成，前者涉及「開放進入本國勞動市場的自然人移動類型」，開放的類型越少，代表管制程度越高，後者則是針對開放進入本國市場的各種自然人類型，設定不同的限制性條件規範，限制性規範越多，代表管制程度越高。以下先行說明 GATS 對於「自然人移動開放類型」的規範，再說明 WTO 各會員國實施「自然人移動的限制性規範」的常見作法。

(一) GATS 關於自然人移動類型的規範

目前在國際上，各國對於「自然人移動」內涵的認知，主要還是依照

GATS 本文第一條第二項的規範，在這項條文中，將「自然人移動」列為第四種「服務貿易的提供服務模式」(mode of supply in trade services)，GATS 稱之為「自然人呈現」(presence of natural persons)，即一般所稱之「自然人移動」，由於是第四種服務提供模式，因此又稱為「模式四」(mode 4)。而在 GATS 的「自然人移動附件」第一項條文中，雖然已經明文將「自然人」區分為「提供服務之自然人」以及「受到一會員之服務提供者所僱用之自然人」二種型態，但是卻沒有明確說明二種型態的內涵，使得「自然人移動的類型」與「自然人移動的定義」類似，同樣是處於一種模糊不清的狀態。

在 GATS 未能對「自然人移動」的內涵提出明確分類的情況下，目前國際上對於自然人移動的區分類型，主要是依照 WTO 秘書處在 1998 年時彙整各會員國提交的 GATS 水平承諾表，將「自然人提供之服務」依照「功能性能力」(functional ability)、「階層地位」(hierarchical status) 以及「移動目的」(purpose of movement) 等三項標準，區分為六種類型，以下分別說明之 (WTO Council for Trade in Services, 1998: 13)。第一類是「跨國企業內部調動人員」(Intra-Corporate Transferees)，意指「總公司在另一會員境內設有商業據點時，被調動至該會員境內分支機構提供服務的受雇者」，包括：跨國企業的負責人、經理人、專家、其他人員。第二類是「負責人、經理人、專家」(Executives, Managers, Specialists)，意指不屬於跨國企業的一般企業內，跨國移動提供服務之負責人、經理人、專家。第三類是「商業訪客」(Business Visitors)：意指「以代表其企業設置商業據點或是服務銷售協商為目的而進入其他會員境內的人員」，商業訪客並不涉及服務之提供，只是為了未來的服務提供預作準備，例如：考察商機、設立商業據點前置作業。第四類是「履約人士」(Contractual Service Suppliers)：意指「總公司在另一會員境內未設立商業據點時，依照總公司與當地客戶所簽訂之服務契約而提供服務的受雇人員」，例如：律師事務所的律師。第五類是「獨立專業人士」(Independent Professionals)：意指「專業人士本身是自雇者，依照服務契約之要求而進入其他會員境內提供專業服務」，例如：獨立會計師。第六類是「未指定者」(not specified persons)，意指「無法以前述之功能性能力、階層地位或是移動目的等分類標準加以區分，但是卻出現在個別會員國提交之水平承諾表內的

自然人」，常見者如：受大學邀請的人員、演藝人員、運動員。

(二) 各國實施「自然人移動限制性規範」常見類型

依照 GATS 第 20 條的規定，各會員國可以於承諾表中分別針對四種服務貿易模式填列「市場開放的管制措施」，包括：市場開放的內容、限制以及條件。而在承諾表的填寫方式上，多數會員國通常只會在「水平承諾」(horizontal commitments) 表之中填載共同事項，對於「跨國提供服務」、「國外消費」、「設立商業據點」等三種服務提供模式，多數會員國是在個別的服務業部門下，填寫不同程度的承諾，至於對「自然人移動」的承諾方式，多數會員國在原則上都是以「水平承諾」的方式填寫，而不在個別服務部門中填寫具體的承諾，各國最為常見的「自然人移動」填寫方式為：「除水平承諾所列者之外，不予承諾 (Unbound, except as indicated in the horizontal section of the schedule)」，至於各會員在水平承諾表內對於自然人移動的記載內容，通常包括以下三項：第一，何種類型的自然人得提供服務；第二，自然人移動的原因；第三，該類自然人進入本國可以短暫停留的期限 (劉漢威，2004a: 40)。

GATS 除了第 20 條之外，在「自然人移動附件」內，同時規定「自然人不適用於永久性公民權、居留或就業之措施」，其目的是：避免自然人藉暫時移動之便而成為永久居留者，進而影響會員國的邊界完整性及國內勞工的就業機會。而為了有效達成「維護國家邊界完整」以及「保護勞動市場」之目的，在這項附件內也規定：「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，但是該等措施之實施不應造成任何會員於其特定承諾下所獲利益之喪失或減損」(國際貿易局，2012b)，由此可見，GATS 已經在附件中，明確認可個別之會員國具有管制自然人移動入境與短期停留期限的執法權力。

依照上述 GATS 第 20 條及附件的規定，各會員國可以在承諾表內明訂對於自然人移動的限制措施，此即各國對於自然人移動的勞動市場調控機制。根據 Chanda (1999: 14) 的分析，在烏拉圭回合談判結束後，各會員國提交承諾表內「自然人移動的限制性規範」，可以區分為四類，第一類是「申請入境

與停留期限的管制」，常見的管制措施是「簽證之要求」(visa requirements)，即對於申請入境的自然人，會員國可以根據本國的需要而設定申請簽證的條件、審查簽證的程序與標準，例如有些國家實施「居住地證明之要求」、「國籍身分證明之要求」，並且規定自然人在入境之後的合法停留期限。第二類限制性規範是「工作許可之要求」(work permits requirements)，即設定審查境外自然人是否具有特定工作領域的工作資格、工作經驗的標準，有許多國家針對跨國企業內部調動人員設定「已受聘僱之要求」(pre-employment requirements) 規範，通常規定企業內部調動人員必須已經受雇於母國的同一企業至少一年以上，才會准許入境；另外，多數國家都會要求境外服務提供者必須提供證照或執照，做為核發入境許可的依據。第三類限制性規範乃是「對於境外服務提供者實施差別待遇」(differential treatment of foreign service providers)，目前有許多國家實施歧視性租稅待遇的措施，也就是要求境外服務提供者必須繳納比本國人更高的稅賦或是社會保險費用。第四類限制性規範則是對於境外的自然人實施「商業呈現的限制性規範」(restrictions on commercial presence)，即限制境外人士在特定服務業部門的商業呈現機會，常見的管制措施是限制境外人士可以直接投資或設立據點的服務業部門，或是設立境外人士投資特定服務業部門的投資金額門檻。

除了上述四類限制性規範外，還有幾種常見的管制措施，根據 WTO (2004: 56) 的分析，有許多國家採取「數額限制之要求」(numerical limits requirements) 措施，也就是要求特定產業在雇用外國的服務提供者時，不得超過每一企業雇用總人數的特定比例，限制比例從 10% 至 50% 不等；還有少數國家(如美國)實施「薪資平價條件之要求」(wage-parity conditions requirements) 的管制措施，也就是要求雇主支付給境外服務提供者的薪資，至少必須符合本國勞動法令規定的最低工資標準。另外有許多國家採用「經濟需求測試」(economic needs test) 的管制措施，也就是根據本國的經濟發展、薪資結構、國際收支平衡等因素，做為評估是否准許外國服務提供者入境的標準。還有部分國家實施「勞資爭議時承諾停止適用」的限制措施，即一旦發生勞資爭議時，就保留「承諾停止適用」的權利，以保護本國勞工的權益。

(三)「自然人移動承諾」的發展趨勢：「擴大開放」與「加強限制」並存

在烏拉圭回合談判結束之後，WTO 第四屆部長會議於 2001 年底在杜哈召開，在會中決議展開新回合的談判，即所謂「杜哈回合談判」，直至 2005 年元旦前結束。由於開發中國家與已開發國家之間的利益矛盾，仍然難以化解，因此杜哈回合其實只能在烏拉圭回合的原有架構基礎上，針對自然人移動的局部內容加以討論與調整，進展十分有限 (Nielson and Taglioni, 2003: 15)。具體而言，杜哈回合關於自然人移動的討論內容主要有：第一，對於市場開放做出自由化的承諾，共識包括：填寫承諾表的內容必須明確註明停留期限，以減少自然人移動的障礙；增加自然人承諾的類型，特別是履約人士與獨立專業人士，因為這二類人士具有短期出入境以及提供服務定位明確的特性，比較不會受到經濟需求測試與薪資要求的限制。第二，盡可能移除現有的限制措施，對於無法移除的限制措施，則應該加以澄清說明，使限制措施透明化，例如：居住地或國籍身分之要求、數量限制、已受聘僱之要求、工作許可之要求、歧視性租稅待遇、經濟需求測試等。第三，會員國依照國內法令規定的資格要求、執照要求、技術水準要求、從其它會員取得之學位、經歷、執照、證書等各種認可證明，以及實際入境與簽證程序的不明確，都是造成自然人移動障礙的主要來源 (靖心慈，2006: 4)。

杜哈回合談判後，各會員國再次向 WTO 秘書處提交對 GATS 的水平承諾表。而依照 WTO 的「服務貿易委員會」(Council for Trade in Services) 分別在 1998 年以及 2009 年時，兩度根據秘書處彙整各國「水平承諾表」資料後所公布的「自然人呈現(模式四)報告」顯示，整體而言，各會員國對於自然人移動承諾的變化趨勢，可以從二方面分析如下。

首先，從各會員國的自然人開放承諾總數變化趨勢來分析，由表 1 得知，1998 年時，100 個會員國的自然人開放承諾總數共計有 328 項，但是到 2009 年時，121 個會員國的自然人開放承諾總數已經增加為 493 項，總計在 11 年之內，各會員國的自然人開放承諾總數增加了 165 項，成長率為 50.3%，顯示多數會員國持續朝向自然人移動開放的趨勢發展，十分明顯。而在各會員

國同意開放進入的各類自然人之中，從 1998 年到 2009 年，承諾數目增加最多的類型是跨國企業內部調動人員，共計增加了 71 項開放承諾數，成長率為 52.5%，其次是商務訪客，共計增加了 46 項開放承諾數，成長率為 65.7%，再其次是履約人士，共計增加了 28 項開放承諾數，可見這三類自然人跨境移動的成長趨勢，最為明顯。

其次，在「自然人開放承諾總數持續成長」的趨勢下，各會員國在水平承諾表中卻同時出現「加強實施自然人移動限制措施」的發展傾向。根據 WTO 秘書處於 2009 年提出的分析報告指出，在各會員國採取的各類限制措施中，「簽證之要求」以及「工作許可之要求」已經成為影響「自然人移動開放」順利與否的主要措施，因為各會員國對於「簽證之要求」以及「工作許可之要求」，傾向採取更加嚴格的合格標準（eligibility criteria）來審查境外自

表 1：WTO 各會員國於水平承諾表內同意進入的自然人類型與承諾數

自然人類型	1998 年時 100 國的自然人承諾		2009 年時 121 國的自然人承諾	
	同意進入的承諾數	同意進入的承諾數占總承諾數之比例	同意進入的承諾數	同意進入的承諾數占總承諾數之比例
跨國企業內部調動人員	135	41.1%	206	41.8%
負責人、經理人、專家	104	31.7%	110	22.3%
商務訪客	70	21.3%	116	23.5%
履約人士	3	0.9%	31	6.3%
獨立專業人士	0	0.0%	7	1.4%
其他人士	3	0.9%	13	2.6%
未指定	13	4.0%	10	2.0%
總計	328	100.0%	493	100.0%

資料來源：WTO Council for Trade in Services (1998; 2009) (表內的承諾總數多於會員國總數，其主因是 WTO 秘書處乃是針對各會員國提交的水平承諾表內，同意各類自然人進入本國的承諾數來計算，而單一會員國往往有數項同意自然人進入本國的承諾，導致承諾總數多於會員國總數。)

然人提出的入境申請，特別是傾向於許可具備高技術水準、高教育學歷的境外自然人進入本國提供服務，或是傾向開放同意在母國已經設立商業據點或是在母國已受聘僱的跨國企業人員進入本國提供服務。除此之外，有越來越多的 WTO 會員國採取經濟需求測試及數量限制的管制措施，以做為管制境外自然人進入本國勞動市場的方式（WTO Council for Trade in Services, 2009: 18）。

事實上，直到 WTO 於 2013 年 12 月在印尼巴厘島舉行第九屆部長會議時，WTO「服務貿易委員會」的各會員國針對服務貿易的協商重點依然是集中於：各會員國實施關於「國內勞動市場調控」（domestic labor market regulation）機制措施的資訊交換，特別是關於如何促使各會員國針對自然人申請入境時所實施的「工作資格與證照之要求」、「工作許可流程」、「技術標準之要求」等各種管制措施，不致於構成不必要的服務貿易障礙，由此可見各會員國「加強實施自然人移動限制性規範」的傾向仍然十分明顯。而各會員國在經過協商討論之後，並沒有顯著的進展，因而「服務貿易委員會」的會議方針只是延續杜哈回合談判，即期待各會員國能夠以更加透明化的方式，向自然人明確說明申請工作許可時審查工作資格與證照的制度規範（WTO, 2014b: 31）。

綜合上述，自從 1995 年烏拉圭回合談判結束近二十年以來，WTO 的會員國確實已經明顯增加了自然人開放的承諾總數，但是同時也強化了對於自然人移動的管制程度，從這種既「擴大開放」又同時「加強管制」的並存發展趨勢來看，可見對於 WTO 的多數會員國而言，「自然人移動開放承諾」仍然是一項「開放」與「管制」之間的平衡難題，而其中多數會員國必須同時考量的兩難因素就是：如何在擴大開放自然人移動的同時，仍然可以建立有效的勞動市場調控機制，以保護本國勞動市場的勞工就業機會與工作穩定性。

參、自然人移動「開放」與「管制」議題的文獻回顧

關於上述 WTO 多數會員國共同面臨的自然人移動「開放」與「管制」之間的平衡難題，已經成為國內外學界關注的研究議題，在國外的相關研究

文獻中，歸納而言，可以區分為二種研究途徑，以下分別說明之。第一種研究途徑是從「國際貿易利益比較分析」的觀點，分析當已開發國家以及開發中國家都採取自然人移動開放政策時，對於已開發國家、開發中國家的經濟利益與國內勞工損失之間造成的影響分別為何。Hamilton 與 Whalley (1984) 是最早探討當各國都採取勞工移動自由化的政策，取消了全球各國之間的勞動力流動限制之後，對於全球經濟利益將產生何種影響的文獻，他們假設在「各國的勞動力具有相似性」的前提下，採用世界銀行於 1977 年公布的全球國民生產總額資料庫進行估算，結果發現：若是取消全球各國之間的勞動力流動限制後，全球總體收入將出現增加，而且開發中國家的勞工收入也有所增加，但是已開發國家的勞工則是收入減少。Moses 與 Letnes (2004) 延續 Hamilton 與 Whalley (1984) 提出的相同問題，但是採用 1998 年的全球國民生產總額資料庫進行估算，結果發現：如果取消全球各國之間的勞動力流動限制後，對於全球所得收入將產生「總體經濟利益增加 10%」的正面影響，其中，低度開發國家的勞工將增加 4.1% 的收入，開發中國家的勞工也將增加 3.3% 的收入，但是已開發國家的勞工則減少 2.5% 的收入。

Winters 等人 (2002) 針對「經濟合作暨發展組織」(Organization of Economic Cooperative and Development) 所屬的已開發國家以及其它開發中國家為分析對象，並採用「全球貿易分析模型」(Global Trade Analysis Project, 以下簡稱 GTAP)，估算這些國家採取自然人移動開放政策所產生的影響效果，結果發現：若是已開發國家都增加開放相當於本國就業人數 3% 的外國自然人可以入境本國，則全世界將增加相當於全球薪資所得 0.6% 的總體經濟利益，但是同時可能造成已開發國家的技術型勞工減少約 1.02% 的薪資收入，低技術勞工減少約 0.6% 的薪資收入，相對而言，開發中國家的技術型勞工則可能增加約 5.13% 的薪資收入，低技術勞工則增加約 0.12% 的薪資收入。

上述「國際貿易利益比較分析」的研究途徑，雖然有助於瞭解自然人移動開放政策對於已開發國家以及開發中國家可能產生的貿易利益與勞工就業效益影響有何差異，但是卻忽略了個別國家即使屬於相同發展程度的集團，仍然存在著各國在制定自然人移動開放政策時，往往採用管制程度不同的勞動市場調控機制的事實，因此自然也未能深入比較分析各個國家採取自然人

移動開放政策的制度內涵有何差異。不同於「國際貿易利益比較分析」的研究途徑，第二種研究途徑乃是從「國際制度比較分析」的觀點，針對各國加入 GATS 時提交的自然人移動承諾或是各國之間簽訂 FTA 時制定的自然人移動條款進行分析，比較分析各國實施自然人移動開放政策時，執行的勞動市場管制措施有何不同。

根據 Self 與 Zutshi (2002) 針對 WTO 各會員國加入 GATS 時提交 WTO 秘書處的自然人移動承諾所進行的比較分析結果顯示，儘管開發中國家針對其它會員國的服務業申請進入本國設立商業據點的「商業呈現」(commercial presence) 方式，相較於已開發國家，確實訂立了比較多的「商業據點數量的限制規範」以及「許可產業的限制規範」，但是在「自然人移動」的規範方面，從各國加入 GATS 時提交的承諾意見來比較分析時，卻未顯示開發中國家訂立了明顯多於已開發國家的限制性規範。Self 與 Zutshi 強調，不論是已開發國家或是開發中國家，絕大多數的 WTO 會員國基於保護本國勞工就業的考量，採取的自然人移動政策都是只承諾允許具有專業技術與管理職權的特定自然人類型才可以入境本國提供服務，並未允許低技術勞工可以進入本國就業，各國的差別在於採取的勞動市場調控措施的類型以及調控程度有所不同，整體而言，各國在決定採取何種勞動市場調控機制的管制措施類型以及調控程度時，一方面會依照本國經濟發展所需要的人才類型，訂立開放自由入境提供服務的自然人類型，並且訂立管制程度不同的技術認定標準，另一方面，也會參考本國勞動市場內相同職類或相同技術水準的本國勞工就業情形，訂立不同的境外自然人資格條件與許可名額的管制措施。

Tullao 與 Cortez (2006) 針對東南亞國協的 10 個會員國簽訂「東南亞國協服務貿易架構協定」的「自然人移動」條款，進行各國勞動市場調控機制的管制措施比較分析，結果發現：雖然東南亞國協的 10 個國家都同意採取自然人移動的自由化政策，但是隨著各國基於經濟發展的人才需要及保護本國勞動市場的程度有所不同，各國在實施勞動市場調控機制方面，不論是對於境外自然人申請簽證之要求、已受聘僱之要求、工作許可之要求、停留時間與展延時間、入境後的管理模式等各方面，都訂立了管制程度不同的調控機制。以新加坡為例，新加坡乃是高度經濟開放的自由貿易國家，基於經濟發

展的需要，必須吸引大量的外國專業人才，因此提供了「已受聘僱之要求」規範方面的誘因，以鼓勵符合國家產業政策目標的境外專業人才入境提供服務；不同於新加坡，越南乃是以勞力密集型製造業為主的出口貿易國家，越南政府為了吸引外國的製造業高技術人才，取消了境外自然人申請工作許可證的行政費用，並且修改了技術人才申請工作許可證的審查流程，使行政管理的規範更加合理化。

至於國內關於自然人移動「開放」與「限制」議題的相關文獻，同樣可以從「國際貿易利益比較分析」、「國際制度比較分析」二種研究途徑分別說明之。首先，近年來國內採取「國際貿易利益比較分析」研究途徑的文獻，主要是由經濟部（2013）委託中華經濟研究院完成的研究報告，這份報告採用 GTAP 模型的評估方法，並在假設調降服務業的「約當關稅」（Tariff equivalent）的前提條件下，設算若是服務貿易協議的自然人移動規範與其它規範生效之後，臺灣可能產生的總體經濟利益與就業效益，設算結果顯示：中國來臺灣投資服務業的金額，平均每年約 1.5 億美元，臺灣的總體經濟成長率約可微幅增加 0.025% 至 0.034%，臺灣服務業出口到中國的出口值成長約 4.02 億美元（37.2%），相對而言，中國的服務業進口到臺灣的進口值增加約 9,200 萬美元（9.08%），顯示對於臺灣的服務業進口影響相對有限；在勞工就業的影響方面，服務貿易協議對於臺灣服務業的總就業人數，估計約可增加 11,380 人至 11,923 人，總體就業成長率約為 0.15% 至 0.16%，只有微幅的正面就業效益。

雖然上述研究報告有助於瞭解評估服務貿易協議可能產生的總體經濟利益與勞工就業效益，但是報告內卻只有簡要地描述了服務貿易協議對於各類自然人進入臺灣的停留時間與展延時間的規範，並未能深入分析服務貿易協議採用的各種勞動市場調控措施的類型及調控程度，而且也未能比較分析服務貿易協議的自然人移動規範與臺灣簽訂其它 FTA 的自然人移動規範是否有所差異。

不同於上述「國際貿易利益比較分析」研究途徑的文獻，國內已有採取「國際制度比較分析」研究途徑的數篇文獻，其探討議題主要聚焦於：各國提交「自然人移動承諾」的比較分析以及國際發展趨勢，對於臺灣的影響以及

相關對策分析。劉漢威（2004b）根據 WTO 秘書處於 2004 年彙整各會員國提交 GATS 承諾表的自然人移動承諾情形，進行比較分析，結果發現：各會員國基於保護本國勞動市場、移民政策、國家安全等複雜因素的考量，部分會員國對於開放境外自然人進入本國，仍然持保守立場，在 WTO 的 174 個會員國中，共有 108 個會員國提交了自然人移動的承諾，在已經提交承諾的 174 個會員國中，有高達 93% 的承諾集中於企業負責人與專家、商業訪客、跨國企業內部調動人員等白領人士，只有 7% 承諾開放履約人士與其他人士，而且不論是已開發國家或是開發中國家，都在承諾市場開放與國民待遇的同時，設定了停留期限、工作許可之要求等各種勞動市場的限制性規範。對於臺灣而言，因為自然人移動所牽涉的層面甚廣，倘若稍有不慎，將可能造成臺灣的勞工失業率上升、對治安的衝擊，因此政府必須審慎擬定談判策略。

靖心慈（2006）根據 WTO 秘書處於 2005 年底彙整各會員國提交 GATS 承諾表的自然人移動承諾情形，進行國際的制度比較分析，結果發現：WTO 66 個會員國提交的自然人移動承諾中，在「市場開放」承諾方面，對於跨國企業內部調動人員的承諾數比例最高（76%），其次是商業訪客的承諾數比例（38%），明顯高於履約人士的承諾數比例（28%），獨立專業人士的承諾數比例最低（15%）；相對而言，在「國民待遇」承諾方面，各會員國做出的承諾數目，明顯不如在「市場開放」方面的承諾數目，承諾比例只有「市場開放」承諾數目的 61%。在上述發展趨勢下，對於臺灣而言，因國內從事國際貿易的業者，對專業人士素質的要求提高以及引進外國專業人士的壓力增加，將造成國內求職者面臨相當的競爭壓力，因此政府有必要深入了解國內產業的商業行為與經營模式，綜合考量平衡國內就業市場穩定和提升服務業人才競爭力，以避免人才外流的問題。

國際貿易局（2012a）比較分析了 WTO 秘書處從 2009 年至 2011 年彙整各會員國提交 GATS 承諾表的自然人移動承諾情形，以及簽訂 FTA 內對於各種自然人類型與定義，結果發現：各會員國對於「履約人士」（CSS）這種自然人類型的定義與內涵，形成了比較明顯的變化趨勢，有越來越多的 WTO 會員國在 FTA 內將履約人士區分為「與貨品買賣契約一同提供之服務」、「貨品售出後另簽訂服務契約所提供之服務」等二種服務提供的類型；還有許多

會員國之間簽訂 FTA 時，都訂立了「自然人移動之商業訪客專章」，由於專章同時規範了貨品貿易以及服務業貿易，不再只限於服務業貿易，因此已經超出了 GATS 對於商業訪客的界定範疇與承諾類型。上述二種變化趨勢對於 GATS 界定自然人移動的定義與類型，勢必產生一定程度的影響，很可能會擴張自然人的定義與類型，臺灣有必要及早瞭解，並且做好對外與各貿易夥伴國家簽定 FTA 時的準備與因應。

綜合上述，目前國內關於「國際制度比較分析」研究途徑的文獻，都是偏重於比較分析 WTO 各會員國提交自然人移動承諾或是簽訂之 FTA 對於各種自然人類型的內涵與限制性規範有何差異，企圖從自然人移動的國際發展趨勢中，思考擬訂臺灣應有的談判策略。雖然上述文獻確實有助於瞭解自然人移動政策的內涵與國際趨勢，但是卻未能深入比較分析臺灣已簽訂各項 FTA 的「自然人移動條款」內容，是否與臺灣提交 WTO 的自然人移動承諾有所差異，更重要的是，既有文獻並未能比較分析臺灣簽定的各項 FTA 內「自然人移動條款」的勞動市場調控機制，是否有管制程度上的差別。以下的論述，將先行說明臺灣加入 WTO 時提交的 GATS 自然人移動承諾，再說明臺灣已簽訂的八項 FTA 內的自然人移動條款，並比較分析服務貿易協議與各項 FTA 內的勞動市場調控機制有何差異。

肆、臺灣提交 WTO 的 GATS 自然人移動承諾分析

臺灣在 2002 年 1 月正式加入 WTO 後，隨即在 2002 年 2 月向 WTO 秘書處提交 GATS 水平承諾表，其中包括「自然人移動承諾」。雖然臺灣在 2002 年時，正面臨失業率急速攀升的不利處境，¹ 並不是加入 WTO 的適當時機，但是臺灣爲了藉由加入 WTO 以爭取更大的對外貿易利益與公平解決貿易爭議的途徑，並增加臺灣的國際參與機會，仍然決定於 2002 年加入 WTO（張惠玲，2002: 144）。由於臺灣在 2002 年向 WTO 秘書處提交的 GATS 水平承

1 臺灣在 2000 年時，失業率只有 2.78%，但是至 2002 年時，失業率大幅上升爲 5.02%（主計總處，2002）。

諾表，已成為臺灣與各個貿易夥伴簽訂 FTA 內關於自然人移動承諾的基本原則，影響深遠，有必要分析其內涵，以下分別說明臺灣提交 WTO 秘書處的 GATS 水平承諾表（以下簡稱「臺灣的 GATS 入會承諾」）內，對於自然人移動的「開放類型」及「限制性規範」，二者共同構成了臺灣對於「自然人移動」的勞動市場調控機制基本原則。

一、臺灣的 GATS 入會承諾自然人移動的開放類型分析

從臺灣的 GATS 入會承諾的文字記載來看，臺灣與多數 WTO 會員國的作法相同，都是遵循「除水平承諾所列者之外，不予承諾」的文字記載格式，不過臺灣承諾開放的自然人類型，明顯比起多數 WTO 會員國承諾開放的類型較多。從表 1 得知，在 1998 年時，多數會員國承諾開放的自然人移動類型是：商業訪客、跨國企業內部調動人員、「負責人、經理人、專家」等三類，只有 0.9% 的會員國承諾開放「履約人士」，即使至 2009 年時，仍然只有 6.3% 的會員國承諾開放履約人士，相較而言，臺灣在 2002 年就承諾開放：商業訪客、履約人士、跨國企業內部調動人員、受聘於臺灣之企業僱用的經理人及專家，比起多數會員國承諾開放的類型，還要多出履約人士類型。以下依照臺灣的 GATS 入會承諾，分別說明臺灣承諾開放的四種自然人類型內涵。

首先，在「商業訪客」方面，臺灣的 GATS 入會承諾開放的「商業訪客」係指：為參加商務會議、商務談判、建立商務據點或其它類似商務活動，而入境我國停留的自然人，這項定義其實與 WTO 秘書處在 1998 年對於「商業訪客」的定義相似，都是強調商業訪客並不涉及服務之提供，只是為了未來的服務提供預作準備。

第二，在「履約人士」方面，臺灣的 GATS 入會承諾為：在我國未設立商業據點之外國企業所聘僱之人員，基於外國企業與臺灣從事商業活動的企業之間所訂立的服務契約，在我國境內提供服務之自然人，可以入境臺灣，此即一般所謂「履約人士」，但是我國在此承諾開放的「履約人士」，必須是受聘僱於 WTO 會員國的企業法人的自然人，並不包括「獨立簽訂服務契約及依照服務契約提供服務的履約人士」在內。

第三，在「跨國企業內部調動人員」方面，臺灣的 GATS 入會承諾開放

得入境並居留的「跨國企業內部調動人員」意指：被 WTO 其他會員國之法人僱用超過一年以上，並且透過在我國境內設立之分公司、子公司或分支機構，以負責人、²高級經理人³或是專家⁴之身分，短期入境我國，並提供服務的自然人。

第四，在「受聘於臺灣之企業的外國人員」方面，我國雖然並未承諾開放「獨立專業人士」此種自然人移動類型，但是卻承諾開放外國的自然人（含獨立專業人士）可以受聘於我國企業。⁵而且，根據一般商業的實務，由於迄今臺灣已經對外與 125 個國家簽訂多達 125 項的免簽證協定，相當便利於外國的獨立專業人士進入臺灣，因此外國獨立專業人士可以透過短期觀光的申請方式來臺灣提供短期性的專業服務，服務時間至多 60 天（國際貿易局，2012a: 9）。

二、臺灣對於自然人移動的限制性規範分析

從上述得知，臺灣的 GATS 入會承諾，係以正面表列方式，承諾開放四種自然人移動類型，並未正面表列要求實施「經濟需求測試」及「配額管制」的機制，但是政府考量我國的勞動市場情勢係動態變化，具有不確定性，因此為了保障本國人的工作權，仍於就業服務法內保留「經濟需求測試」與「配額管制」的機制。

具體而言，臺灣開放外國專業人士來臺灣工作的法源，係依照就業服務法第 42 條的規定，該條款規定：雇主聘僱外國人工作不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、經濟發展及社會安定。在前述規定之下，為了避免大量開放引進外國專業人士來臺灣工作，排擠本國人的就業機會，因此 2004 年 1 月時，勞動部同時公布了「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」、「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項至第 6 項工作資格與審查標準」（以下簡稱「工作資格與審查標準」）等二項就業服務法的子法，而二項子法所制定的勞動市場調

2 「負責人」係指：董事、總經理、分公司經理或董事會授權得代表公司之部門負責人。

3 「高級經理人」係指：有權任免公司人員，且對日常業務有決策權的部門負責人或管理人員。

4 「專家」係指：組織內擁有先進技術，且對該組織的研發設備或管理擁有專門知識的人員。

5 「我國企業」係指：包含本國企業以及外資企業來臺灣依據我國公司法投資設立之子公司。

控機制，對於自然人移動產生的勞動市場調控效果並不相同。首先，在「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」方面，雖然這項辦法的第3條訂立了「引進名額管制」、「比例管制」、「辦理國內招募之工作類別管制」等三項調控機制，但是實際上，自從2004年訂立辦法以來，勞動部基於促進經濟發展以及延攬國際人才的政策目標，始終未曾針對已與我國簽訂FTA或是尚未簽定FTA之國家的外國白領人士，啟動三項調控機制。第二，勞動部自從2004年以來，實際上對外國白領人士施行的調控機制是「工作資格與審查標準」所訂立的「工作許可之要求規範」，⁶但是由於在規範中，只要符合薪資門檻及四項學經歷資格的其中一項，就可以來臺灣工作，因此這是一項相對寬鬆的管制規範。在「工作許可之要求規範」相對寬鬆的情況下，臺灣的GATS入會承諾中，對於「自然人移動」的限制性規範，就成為臺灣在承諾開放自然人移動之後，至今最主要的勞動市場調控機制，以下分別從「停留期限」、「自然人身分」、「服務提供與行業別」、「已接受聘雇的規範」等四方面，說明臺灣的GATS入會承諾對於自然人移動的限制性規範。

在「停留期限的限制性規範」方面，首先，臺灣的GATS入會承諾提及商業訪客可以停留最長90天，此規定與多數WTO會員國的規定相同；其次，臺灣承諾初次入境的跨國企業內部調動人員最長可以停留3年，初次停留期限屆滿時，可以申請展延，每次展延1年，沒有展延次數的限制，這項規定也與多數WTO會員國對於跨國企業內部調動人員的規定相同。另外，臺灣承諾「履約人士」可以停留最長90天，與多數WTO會員國承諾可以停留最長36個月的規定相比較，則是明顯較短。臺灣承諾「受聘於臺灣企業雇用的人員」可以居留或停留的時間長達3年，這是臺灣的特別承諾，其它WTO的會員國並無此項承諾。

比較臺灣與其它WTO會員國對於自然人移動的停留期限規定，從表2得知，在2004年時，有58個WTO會員國承諾商業訪客的停留期限少於36

6 「外國人從事就業服務法第46條第1項至第6項工作資格與審查標準」第3條規定，具備下列4項資格之一，且月薪達新台幣4萬7,971元者，即可來台工作：1. 取得我國專技證照；2. 碩士以上或大學畢業具2年以上工作經驗；3. 跨國企業服務滿1年內部調動；4. 經專業訓練與5年以上工作經驗，而有特殊表現。

表2：WTO 會員國對於各類自然人停留期限的規定（表中數字為會員國數目）

停留期限	跨國企業內部調動人員			商業訪客	履約人士	其他人員
	負責人	經理人	專家			
少於 36 個月	10	10	13	58	12	0
36 個月或以上	28	29	30	1	0	1
未規定	42	58	58	34	0	16
總計	80	97	101	93	12	17

資料來源：WTO, 2004, World Trade Report: 55。

個月，占 93 個會員提交商業訪客承諾總數的 62.4%，但是其中絕大多數會員國都是以 90 天為期限，就此點而言，臺灣與多數會員國的承諾相同。在「跨國企業內部調動人員」方面，以人數最多的專家來進行比較，有 30 個會員國承諾「專家」的停留期限為 36 個月或以上，另外還有 58 個會員國並未規定停留期限，二者合計 88 個會員國，占 101 個會員提交「專家」的承諾總數的 88%，可見臺灣與多數會員國的承諾相同。至於「履約人士」方面，多數會員國承諾可以停留 36 個月之內，而臺灣則是承諾可以停留 90 天，臺灣的承諾時間明顯較短。

第二，在「自然人身分的限制性規範」方面，雖然臺灣對於自然人的開放類型略多於其它會員國，但是其範圍僅限於白領階級人士。例如，臺灣對於「跨國企業內部調動人員」的身分要求是僅限於「負責人、高級經理人、專家」三種；而對於「履約人士」的身分要求，則是僅限於「擁有先進專業技術且對服務、研發設備或管理具備專門知識之專家」，此即所謂「技術人員」；另外，對於「受聘於臺灣之企業僱用的人員」，也是以「經理人、專家」為主。前述對於各類自然人的身分要求都是僅限於白領階級，而且開發中國家主張納入的專業人士⁷與中低階技術的獨立履約人士，都不在臺灣的承諾開放範圍內（劉漢威，2004b: 3）。

7 「專業人士」係指：獨立專業工作者，即專業人士本身是自雇者，依照「服務契約」之要求而進入其他會員境內提供專業的服務，例如：律師、會計師。

第三，在「服務提供與行業別的限制性規範」方面，臺灣要求商業訪客在入境停留期間內，必須接受的規範是：不能接受臺灣境內單位提供的報酬，也不能向臺灣的大眾從事直接銷售的活動；另外，臺灣限制履約人士在入境之後僅限於從事下列行業的服務：建築服務業、工程服務業、工程綜合服務業、都市規劃與景觀建築服務業、電腦及其相關服務業、研究與發展服務業、市場研究及公眾意見調查服務業、管理顧問服務業、與管理顧問相關之服務業、科技工程相關之顧問服務業、設備維修服務業、旅行社與旅遊服務業等 12 種行業，而且與多數 WTO 的會員國相同，限制履約人士不得從事其它服務（國際貿易局，2012a: 7）。

第四，在「已接受聘雇的限制性規範」方面，臺灣與多數 WTO 會員國的規範相同，都是要求「跨國企業內部調動人員」及「履約人士」必須「已經受聘於 WTO 其它會員國之企業一年以上」，其具體作法是要求「跨國企業內部調動人員」及「履約人士」必須在提出申請短期入境之前已經連續為外國企業聘用一年以上之證明文件後，方可入境臺灣提供服務。

伍、服務貿易協議與其它 FTA 的調控機制比較分析

綜合上述，臺灣的 GATS 入會承諾，建構形成對於自然人移動的開放類型與限制性規範，成為臺灣與各國簽訂 FTA 內「自然人移動條款」的基本原則，進而成為臺灣對於已簽訂 FTA 的各國自然人進入臺灣的勞動市場調控機制，其組成是由二部份共同構成：一是臺灣 GATS 入會承諾的自然人移動「開放類型」，第二則是臺灣的 GATS 入會承諾的四項「限制性規範」為主、再輔以就業服務法的子法——「工作資格與審查標準」制定的「工作許可之要求規範」。

一、臺灣簽署 FTA 內「自然人移動」條款的一般性原則

雖然上述二部分的調控機制構成了臺灣對於自然人移動之勞動市場調控機制主要內涵，但是實際上，臺灣與各國在談判洽簽 FTA 的自然人移動條款時，往往基於二國之間的經濟貿易關係與人員交流程度的考量，而簽訂了管

制程度有所差異的「限制性規範」條款，因此有必要深入分析。以下將針對服務貿易協議與其它臺灣已簽訂的七項 FTA 內「自然人移動條款」的勞動市場調控機制進行比較分析，分析重點為：服務貿易協議內「自然人移動條款」的限制性規範，是否與臺灣的 GATS 入會承諾的限制性規範有所差異？又是否與其它七項 FTA 的限制性規範有所差異？

綜觀臺灣與八個國家簽訂 FTA 的「自然人移動條款」內容，都是以「商務人士短期入境專章」的名義，開放締約國的自然人可以入境臺灣，而所謂「商務人士」是指：從事商品貿易、提供服務或進行投資活動的締約國國民，但是不包括永久居留者在內。在八項 FTA 的「自然人移動條款」內，臺灣與締約國共同遵守的一般性原則是：基於維護臺灣與締約國之間的優惠貿易關係，在互惠並建立透明化準則及程序下，提供短期入境之便利，並且反應保障邊境安全、保護雙方締約國內勞工及其永續就業的需要，同時臺灣與締約國不得實施數額限制、經濟需求測試等限制性措施。

雖然八項 FTA 關於自然人移動的一般性原則都相同，但是從表 3 可以得知，除了「臺灣與新加坡經濟夥伴協議」並未訂立關於自然人移動的規範，因而無法比較之外，服務貿易協議與其它六項 FTA 都訂立了對於自然人移動的限制性規範條款，而比較分析服務貿易協議與其它六項 FTA 對於自然人移動的限制性規範內容，主要有二項不同之處，以下分別說明之。

二、自然人停留期限的限制性規範比較分析

在「自然人停留期限的限制性規範」方面，從表 3 可以得知，服務貿易協議對於商業訪客、履約人士的停留期限都是最長 3 個月，與臺灣的 GATS 入會承諾、其它六項 FTA 的規範相同，但是服務貿易協議對於來自中國的跨國企業內部調動人員停留期限為「最長 3 年、展延每次 3 年、展延次數不限」，相較於臺灣的 GATS 入會承諾為「最長 3 年、展延每次 1 年、展延次數不限」，顯然服務貿易協議允許中國的跨國企業內部調動人員的展延時間比較長。再比較服務貿易協議與其它六項 FTA，服務貿易協議與「臺灣與紐西蘭經濟合作協議」對於企業內部調動人員的停留期限規定相同，但是臺灣與薩爾瓦多等中美洲五國簽訂的五項 FTA，對於跨國企業內部調動人員的停留期限都是

表 3：臺灣與各國簽訂 FTA 的自然人移動條款之限制性規範比較

	自然人停留期限的限制性規範	自然人身分的限制性規範	服務提供與行業別的限制性規範	已接受聘雇的限制性規範
臺灣提交 GATS 入會承諾	商業訪客、履約人士最長 90 天；跨國企業內部調動人員最長 3 年，展延每次 1 年，展延次數不限	跨國企業內部調動人員僅限於負責人、高級經理人；履約人士僅限於白領人士	商業訪客不能接受報酬與從事銷售活動；履約人士僅限服務於 12 種行業	跨國企業內部調動人員及履約者必須已受聘於其它會員國之企業一年以上
中國（服務貿易協議）	商業訪客最長 3 個月；跨國企業內部調動人員最長 3 年，展延每次 3 年，展延次數不限；履約人士停留最長 3 個月	跨國企業內部調動人員僅限於負責人、高級經理人或專家；履約人士僅限於專家	商務訪客不能接受報酬與直接銷售活動；履約人士僅限於從事 64 種行業之驗貨、售後服務、技術指導	企業內部調動人員及履約者已受聘於締約國之企業一年以上
薩爾瓦多	商務訪客、貿易商與投資者、履約人士、跨國企業內部調動人員單次停留最長 90 天、多次入境、最長 1 年	跨國企業內部調動人員僅限於具管理、決策或專業知識功能者	商務訪客不能接受報酬；履約人士僅限於依銷售商業或工業設備機器附帶之服務契約而提供服務	企業內部調動人員及履約者已受聘於締約國之企業一年以上
宏都拉斯	同上	同上	同上	同上
巴拿馬	同上	同上	同上	同上
瓜地馬拉	同上	同上	同上	同上
尼加拉瓜	同上	同上	同上	同上
紐西蘭	商務訪客、安裝維修人員最長 90 天；跨國企業內部調動人員最長 3 年，展延每次 1 年；獨立專業人士最長 1 年	跨國企業內部調動人員僅限於紐西蘭之企業在臺灣分支機構之負責人、高級經理人或專家	商務訪客不能接受報酬與從事直接銷售活動；獨立專業人士及安裝維修人員不得提供與服務契約無關之服務	未規範
新加坡	無	無	無	無

資料來源：國際貿易局，2016，已簽署之 FTA 專區。

「單次停留最長 90 天、多次入境、最長 1 年」，不僅都沒有展延規定，而且最長停留 90 天，明顯比起服務貿易協議允許 3 年的停留期限為短。整體而言，在七項 FTA 中，服務貿易協議對於跨國企業內部調動人員的停留期限規範，限制最少。

三、服務提供與行業別的限制性規範比較分析

在「服務提供與行業別的限制性規範」方面，從表 3 可以得知，服務貿易協議對於商業訪客的規範為「不能接受報酬與從事直接銷售活動」，這項規範與臺灣的 GATS 入會承諾與其它六項 FTA 的規範相同，但是服務貿易協議對於「在臺灣無商業據點之中國企業僱用的履約人士」，則允許其以「專家」名義來臺灣，針對臺灣承諾對中國開放的 64 種行業提供服務，相較於臺灣的 GATS 入會承諾為「履約人士僅限於為 12 種行業提供服務，不得從事其它服務」，顯然服務貿易協議對於中國履約人士的行業別限制規範上，相對較為寬鬆。再比較服務貿易協議與其它六項 FTA，臺灣與薩爾瓦多等中美洲五國簽訂的五項 FTA，對於履約人士的規範都是「僅限於依照銷售商業或工業設備或機器所附帶之服務契約而提供服務」，相較於服務貿易協議允許對中國開放的 64 種服務業提供服務，服務貿易協議的規範也是相對較為寬鬆。

陸、現行中國商務人士入境規範與就業服務法的比較分析

綜合上述得知，服務貿易協議對於跨國企業內部調動人員的停留期限規範，及履約人士在服務提供與行業別的限制性規範上，相較於臺灣的 GATS 入會承諾與其它 FTA，相對較為寬鬆。雖然服務貿易協議的「限制性規範」相對較為寬鬆，但是由於我國立法院尚未通過服務貿易協議，因此服務貿易協議承諾開放中國人士入境臺灣的開放承諾，並未正式生效。

雖然服務貿易協議尚未生效，但是早在 1993 年時，內政部就已經依照「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」的授權，訂立了「大陸地區人民進入臺灣許可辦法」，只是當時僅允許中國人民以探親、團聚、探病等名義申請進入臺灣，並未允許中國的商務人士以各類活動或服務名義申請入境臺灣。直到 2001 年時，因臺灣已確定將於 2002 年 1 月加入 WTO，行政院就在 2001 年 8 月召開「經濟發展諮詢委員會議」，會議達成了「開放兩岸直接貿易」的政策共識，而由於中國也將於 2002 年 1 月加入 WTO，在臺灣與中國雙方都不

引用「排除適用條款」的前提下，而且臺灣提交 WTO 的 GATS「特定承諾表」中，已經承諾對於包括中國在內的各會員國開放自然人自由入境，臺灣自然應該允許中國的自然人進入臺灣（張惠玲，2002: 150）。基於上述考量因素，內政部就在 2002 年陸續制定了「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」、「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」、「跨國企業內部調動之大陸地區人民申請來臺服務許可辦法」等三項辦法，成為中國商務人士能夠以各類活動或服務名義申請入境臺灣的法源依據。

在「兩岸經濟合作架構協議」於 2010 年 9 月生效後，政府的政策目標朝向「兩岸擴大交流」的方向發展，促使兩岸往來人士日益頻繁。內政部為了整合各項大陸人民申請來臺灣的許可管理規定，就在 2014 年 1 月將上述三項辦法整合為單一法規——「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」（以下簡稱為「大陸人民進入臺灣辦法」），並放寬中國商務人士來臺灣的規定，原本對於邀請單位設定的門檻，包括年度營業額至少 1 千萬元以上、每年邀請人數最多 400 人，但是新施行的「大陸人民進入臺灣辦法」將門檻放寬為：1 千萬元以下者，每年 50 人次；一千萬元至一億元者，200 人次；1 億元以上者，400 人次，每次最長可停留 1 年。以下先說明現行「大陸人民進入臺灣辦法」對於中國商務人士進入臺灣的規定，再比較分析「大陸人民進入臺灣辦法」與「就業服務法」對於外國白領人士進入臺灣工作之規定的差異。

一、現行中國商務人士入境臺灣的許可規範

依照「大陸人民進入臺灣辦法」的規定，中國人士以申請來臺灣的途徑包括：社會交流、專業交流、商務活動交流以及醫療服務交流等四類，其中以「商務活動」交流的名義申請來臺灣者，包含：演講、商務研習、履約活動、跨國企業內部調動服務、短期商務活動交流等五種自然人類型，直接涉及臺灣的 GATS 入會承諾開放的四種自然人類型，有必要深入瞭解其許可規定的內容。

中國人士以「商務活動」名義申請入境臺灣者，參見表 4 可得知，在停留時間方面，演講、商務研習、短期商務活動交流等三種類型，都是以 1 個月為限，履約活動最長不超過 3 個月，但是跨國企業內部調動服務人員則可

表 4：中國人民以商務活動交流名義經許可進入臺灣的活動事由及停留期間

活動事由	停留期間	許可入境類型	展延條件
演講	最長 1 個月	單次入境許可，但是主管機關認為有必要者，得發給多次加簽入出境許可	不得申請延期
商務研習	最長 1 個月，但是在臺灣設有營運總部或研發中心者，最長 3 個月	同上	不得申請延期
履約活動	最長 3 個月	同上	不得申請延期
跨國企業內部調動服務	最長 3 年	同上	有繼續服務之必要時，得申請延期，每次最長 3 年
短期商務活動交流	最長 1 個月	同上	不得申請延期

資料來源：移民署，2016，大陸地區人民經許可進入臺灣地區之活動事由及停留期間一覽表。

以依活動行程核定停留期限，最長 3 年；至於展延條件，多數都不得展延，只有跨國企業內部調動人員可以基於「有繼續服務之必要」而申請延期，每次展延最長 3 年，無延期次數限制。依此規定，中國人士擔任跨國企業之負責人、經理人或專門性、技術性服務者，只要任職滿 1 年，基於跨國企業內部人員調動服務的需要，就可以申請進入臺灣。至於許可入境證的類型，各種活動事由申請者都是單次入境許可，但是主管機關認為有必要者，得發給多次加簽入出境許可。

再比較「大陸人民進入臺灣辦法」與臺灣的 GATS 入會承諾、服務貿易協議等三項規範的停留期限以及展延規定，可以發現三項規範對於商業訪客、履約人士的停留期限規定，都是最長 90 天；而且三項規範對於跨國企業內部調動人員的停留期限，也同樣都是最長 3 年，但是主要差異在於：「大陸人民進入臺灣辦法」允許來自中國的跨國企業內部調動人士可以每次展延最長 3 年，無展延次數的限制，服務貿易協議的每次展延規定也是最長 3 年，而臺灣的 GATS 入會承諾則是只允許每次展延 1 年，同樣是展延次數不限。

二、現行中國人士入境臺灣規範與就業服務法的比較分析

比較分析「大陸人民進入臺灣辦法」與「就業服務法」對於外國白領人士進入臺灣工作之規定，有三項差異，以下分別說明之。第一項差異是在「申請資格之限制性規範」方面，從表 5 可以得知，就業服務法第 46 條對於外國白領人士申請來臺灣工作，訂有明確的「特定職業別管制」規定，僅限於專門性或技術性之工作等八種職業類別；但是「大陸人民進入臺灣辦法」對於中國企業的負責人、經理人或是專門性、技術性服務人士以及跨國企業內部調動人員的申請資格，則是以「企業的營業金額」做為審查標準，而且隨著營業金額增加時，來臺灣的人數上限也隨之增加。

表 5：臺灣現行「境外白領人士來臺灣工作」之規定比較

	申請資格之限制性規範	身分之限制性規範	薪資門檻
外國白領人士來臺灣工作	1. 專門性或技術性之工作； 2. 外國人經政府核准投資或設立事業之主管； 3. 學校之外國語文教師； 4. 短期補習班之外國語文教師； 5. 運動教練及運動員； 6. 宗教、藝術及演藝工作。	1. 取得我國專技證照； 2. 碩士以上或大學畢業具 2 年以上經驗； 3. 跨國企業服務滿 1 年內部調動； 4. 經專業訓練與 5 年以上工作經驗。	每月薪資 47,971 元以上
中國人士來臺灣從事商務活動	臺灣分公司年營業額 1 千萬元以下者，每年 50 人次；1 千萬元至 1 億元者，200 人次；1 億元以上 400 人次。每次最長可停留 1 年。	中國企業之負責人、經理人商務活動人士任職滿 1 年以上者	無任用薪資下限之規定限制
跨國企業內部調動之中國人士來臺灣服務	在二國以上建立子公司或分公司，且具有下列五項條件之一的企業：1 年的全球資產達 20 億美元以上、經濟部認定的營運總部、國內員工達 100 人以上，半數以上具專科以上學校學歷、國內年營業收入達新台幣 10 億元以上。停留 1 年以上者，最多 10 人；停留 1 年以下者，最多 20 人。每次最長可停留 3 年。30 人為上限。	跨國企業之大陸地區負責人、經理人或專門性、技術性服務，任職滿 1 年以上者	無任用薪資下限之規定限制

資料來源：就業服務法（勞動部，2016）；大陸人民進入臺灣辦法（內政部，2014）。

第二項差異在於「身分之限制性規範」方面，從表 5 可以得知，就業服務法規定：外國白領人士要想來臺灣工作，必須具備專業證照、碩士學歷、大學學歷且有二年工作經驗、五年工作經驗、跨國企業一年工作經驗等五種資格之一；相對的，「大陸人民進入臺灣辦法」規定：中國企業的商務人士以及來自中國的跨國企業內部調動人員，任職滿一年以上，就可以來臺灣服務，身分資格的限制性規範明顯比起就業服務法的規定較為寬鬆。

第三項差異在於「雇用薪資門檻」方面，依照就業服務法的規定，外國人專業人士要想來臺灣工作，雇主必須以至少每月薪資 47,971 元以上來雇用，其主要目的是藉由薪資門檻來避免雇主以「假白領真藍領」的違法方式，違法雇用外國藍領勞工來臺灣工作，影響臺灣低技術勞工的就業機會。相對而言，從表 5 可以得知，「大陸人民進入臺灣辦法」對於中國人士來臺灣從事商務活動、跨國企業內部調動之中國人士、中國人士來臺灣從事專業活動，都未訂立無任用薪資下限之規定限制，形成明顯的制度性差異。

柒、中國商務人士入境臺灣的趨勢與現況分析

自從內政部於 2014 年 1 月實施整合後的「大陸人民進入臺灣辦法」，放寬中國商務人士來臺灣的管制規定後，中國商務人士進入臺灣的人數，就呈現明顯增加趨勢。根據移民署的統計，2005 年時中國商務人士來臺灣只有 1 萬 5 千人，至 2008 年增加為將近 3 萬 4 千人，但是從表 6 得知，在 2013 年後，中國商務人士以各類活動名義申請進入臺灣的停留人次，呈現明顯成長的趨勢，從 2013 年的 80,968 人次，增加為 2015 年的 112,972 人次，三年來的增幅高達 39.52%，其中又以「短期商務活動交流人士」的增加情形最為明顯，從 2013 年的 73,954 人次成長為 2015 年的 103,086 人次，同時「短期商務活動交流人士」占整體進入臺灣之中國商務人士的比率也是最高，三年來的占比都在 91% 以上。

深入分析中國商務人士入境臺灣所從事的活動類型，從表 6 得知，依規定只能停留 3 個月以內的中國商務人士，從事的活動包括：來臺演講、商務研習、短期商務活動交流等，並未在臺灣實際從事勞務提供之工作。若是扣

表 6：中國商務人士以各種活動名義進入臺灣的停留人次（%）

活動類型	2013 年	2014 年	2015 年
演講	23 (0.028%)	53 (0.047%)	47 (0.041%)
商務研習	2,412 (2.97%)	2,355 (2.1%)	2,238 (1.98%)
短期商務活動交流	73,954 (91.33%)	103,742 (92.63%)	103,086 (91.24%)
履約活動	3,208 (3.96%)	4,266 (3.8%)	5,469 (4.8%)
跨國企業內部調動	1,371 (1.6%)	1,349 (1.2%)	1,742 (1.5%)

資料來源：移民署，2015，大陸地區人民進入臺灣地區各類交流人數統計表。

除前述短期停留臺灣的中國商務人士，則以「活動」名義申請來臺灣，但實際從事各種勞務的中國商務人士，包括：因跨國企業內部調動而到臺灣提供實際勞務的中國籍負責人、經理人或專門性人員、技術性人員，以及從事驗貨、售後服務、技術指導等各種實際勞務的履約人士，在 2015 年時，共計有 7,211 人次，比起 2013 年的 4,579 人次，三年來的增幅高達 57.4%，這代表來自中國的跨國企業內部調動人員與履約人士的人數，確實已經出現明顯增加的趨勢。

在來自中國的跨國企業內部調動人員及履約人士中，又以中國的跨國企業內部調動人士，可能對臺灣勞動市場產生較大的就業影響，因為依照「大陸人民進入臺灣辦法」的規定，中國的跨國企業內部調動人員可以停留臺灣的時間長達 3 年之久，而且可以申請展延每次 3 年，展延次數不限，相較而言，履約人士停留臺灣的時間最長只有 3 個月，不得申請展延，對於臺灣勞動市場產生的就業影響相對較小。從表 6 得知，從 2013 年至 2015 年，三年來由中國來臺灣的跨國企業內部調動人員的人數，從 1,371 人次增加為 1,742 人次，增加幅度為 27.06%，顯示來自中國的跨國企業內部調動人員進入臺灣提供勞務的人次，也已出現明顯增加的趨勢。

再比較來自中國以及來自其它各國的履約人士及跨國企業內部調動人員的總人數，從表 7 得知，從 2013 年至 2015 年，申請進入臺灣的中國履約人士及跨國企業內部調動人員的合計人數，從 4,579 人次增加為 7,211 人次，占全體境外入境臺灣總人數的比例，已經從 57.2% 上升為 63.8%，三年來的增

表 7：境外履約人士及跨國企業內部調動人士進入臺灣的總人次（%）

	入境類型	2013 年	2014 年	2015 年
中國	履約人士	3,208	4,266	5,469
	跨國企業內部調動人士	1,371	1,349	1,742
	合 計	4,579 (57.2%)	5,615 (61.2%)	7,211 (63.8%)
所有 外國	履約人士	1,403	1,342	1,719
	跨國企業內部調動人士	2,019	2,207	2,357
	合 計	3,422 (42.8%)	3,549 (38.8%)	4,076 (36.2%)
總計	履約人士	4,611	5,608	7,188
	跨國企業內部調動人士	3,390	3,556	4,099
	總 計	8,001 (100%)	9,164 (100%)	11,287 (100%)

資料來源：勞動力發展署，2016，外國專業人員人數統計表；移民署，2015，大陸地區人民進入臺灣地區各類交流人數統計表。

加幅度為 6.6%，相對而言，來自所有其它外國的履約人士及跨國企業內部調動人員占全體境外入境臺灣總人數的比例，卻是從 42.8% 下降為 36.2%（勞動力發展署，2016），顯示來自中國的履約人士及跨國企業內部調動人員，已經成為境外履約人士及跨國企業內部調動人員入境臺灣的多數。

隨著中國商務人士來臺灣的人數出現明顯增加的趨勢，中國商務人士在臺灣從事不符合申請事由之活動的違規情形也有所增加。依照「大陸人民進入臺灣辦法」第 12 條規定，如果中國人士曾經於申請入境臺灣時，出現虛偽的陳述或隱瞞重要事實，或是原有的申請事由或目的已經消失，而且沒有其他合法事由時，則移民署依法可以不核准入境臺灣，因此從移民署不核准中國商務人士申請入境臺灣的比例，可以間接瞭解中國商務人士在臺灣從事不符合申請事由之活動的違規情形是否增加。⁸ 根據移民署在 2016 年 3 月向法院提出的「大陸地區人民來臺從事專業商務活動核發、訪視及處分機制檢

8 由於移民署至今並未公布中國商務人士來臺灣的違規人數與型態，只有在專案報告內公布不核准來臺灣的比例，因此本文在此只能以不核准比例的資料來間接說明。

討改善」專案報告顯示，2014 年中國商務人士以服務或活動的事由申請來臺灣的案件不核准比例為 5.4%，至 2015 年時，不核准比例上升為 8.1%，在 2 年內的增加比例明顯，顯示中國商務人士在臺灣從事不符合申請事由之活動的違規情形，確實呈現增加的情形（立法院，2016）。

上述所謂「不符合申請事由或目的之活動」，意指：中國商務人士表面上以合法事由申請來臺灣，但是實際上卻在臺灣從事合法事由以外的活動。由於臺灣與中國之間的複雜政治關係，中國商務人士在臺灣從事不符合申請事由的活動，其中很可能從事涉及影響國家安全的活動，引發立法院認為可能對國家安全產生影響，因此立法院乃要求移民署提出專案報告，而移民署在專案報告中強調，為了強化中國商務人士入境後在臺灣停留期間的國家安全管理，已經明確規定中國商務人士入境臺灣，如果有行程變更，邀請單位應將變更後行程表報請備查，違反規定，則會處分邀請單位在一定時間內不予受理其代申請案件，中國商務人士來臺灣經查確有違規等情事，則依規定予以警示或管制其一定期間不得來臺灣。

捌、結論

自從臺灣政府簽署服務貿易協議之後，就引發了臺灣社會的重大爭議，特別是有民間團體提出「中國人士以服務或活動的名義，規避就業服務法規定」的質疑，在這項質疑的背後，所突顯的核心問題在於：臺灣加入 WTO 之後，面臨了與 WTO 各會員國相同的「自然人跨國自由移動」與「保護本國勞工就業機會」之間的平衡難題。本文從國際上「自然人移動」條款的發展形成脈絡出發，採取「制度比較分析」的途徑，重新檢視分析臺灣簽署服務貿易協議所引發的上述平衡難題，研究發現：整體而言，臺灣依照 GATS 的「自然人移動」條款，所建構關於境外商務人士進入臺灣的規範，已經形成一種「相對不平衡」的勞動市場調控機制，這種「相對不平衡」的調控機制，呈現在三方面，第一，服務貿易協議對於來自中國的跨國企業內部調動人員的停留期限規範、以及中國履約人士在「服務提供與行業別的限制性規範」方面，相較於臺灣的 GATS 入會承諾及臺灣簽署的其它六項 FTA 的限制

性規範，都比較寬鬆。第二，在服務貿易協議尚未生效的情況下，目前中國商務人士以活動或服務的名義申請入境臺灣的法律依據是「大陸人民進入臺灣辦法」，而「大陸人民進入臺灣辦法」允許來自中國的跨國企業內部調動人士可以每次展延最長3年，並沒有延期次數的限制，這項規定與服務貿易協議的規定相同，但是相較於臺灣的GATS入會承諾只允許跨國企業內部調動人士可以每次展延1年，「大陸人民進入臺灣辦法」的規定相對比較寬鬆。第三，「大陸人民進入臺灣辦法」對於申請來臺灣的中國企業負責人、經理人、專門性與技術性服務人士以及跨國企業內部調動人員，在「申請資格」、「身分之限制性規範」、「雇用薪資門檻」等各方面的許可管制規定，都相對比起就業服務法對於外國白領人士的管制程度較少。

在「相對不平衡」之勞動市場調控機制的影響下，再加上2013年政府施行新修訂的「大陸人民進入臺灣辦法」，相對放寬了中國商務人士來臺灣的許可規定，導致中國商務人士以服務或活動的名義來臺灣停留的總人數，出現明顯增加的趨勢，其中特別是從中國進入臺灣勞動市場實際從事各種工作與勞務提供的履約人士及跨國企業內部調動人員，都呈現逐漸增加的發展趨勢，對於臺灣勞動市場的本國勞工造成了一定程度的就業影響。

有鑒於服務貿易協議草約尚未經由立法院三讀通過生效，還有重啟談判協商之可能，建議政府應該重新思考關於中國的履約人士及跨國企業內部調動人士入境臺灣的政策議題，以建立臺灣對於「自然人移動」議題更為合理與「相對平衡」的勞動市場調控機制。建議如下，第一，雖然各國基於經貿易利益的考量，而可能與不同貿易夥伴簽署勞動市場管制程度不同的FTA的「自然人移動條款」，但是為了避免臺灣實施的整體自然人移動制度規範，繼續朝向不平衡的方向發展，引發後續其它貿易夥伴在洽簽FTA時出現要求比照服務貿易協議，甚至引發厚此薄彼的不滿意，再加上服務貿易協議已經成為臺灣社會的重大爭議，因此若是未來重啟服務貿易協議的談判時，臺灣應該重新檢視服務貿易協議對於來自中國的跨國企業內部調動人員的停留期限規範、以及中國履約人士在服務提供與行業別的限制性規範等二方面的規定，使服務貿易協議與臺灣提交WTO的入會承諾，在這二項規定上，可以趨於一致；第二，臺灣應該重新檢視「大陸人民進入臺灣辦法」對於中國商

務人士與跨國企業內部調動人員的申請資格、身分之限制性規範、雇用薪資門檻等三方面的規定，使「大陸人民進入臺灣辦法」與「就業服務法」對於外國白領人士對於這二項的規定，可以趨於一致。

參考資料

A. 中文部分

內政部

- 2014 〈大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法〉。2016年6月1日，取自 <http://glrs.moi.gov.tw/NewsContent.aspx?id=1879> (Ministry of Interior, 2014, "People from Mainland District Entry into Taiwan District Permit Regulation," Retrieved June 1, 2016, from <http://glrs.moi.gov.tw/NewsContent.aspx?id=1879>)

反黑箱服貿民主陣線

- 2013 〈中國白領來臺工作歷年已達 38,285 人——先建社會安全網，再談服貿審查〉。2016年6月3日，取自 <https://dfactsa.wordpress.com/2013/11/20/> (Democratic Front for Anti-black Box Service Trade, 2013, "Chinese White-collar Enter into Taiwan Have Reach 38,285 Persons-review the Service Trade Agreement after Building Social Safety Network Newsletter," Retrieved June 3, 2016, from <https://dfactsa.wordpress.com/2013/11/20/>)

主計總處

- 2002 《人力資源統計年報》。2016年8月6日，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=3247&CtUnit=359&BaseDSD=7> (Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, 2002, *Human Resources Statistics Yearly Report*. Retrieved August 6, 2016, from <http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=3247&CtUnit=359&BaseDSD=7>)

立法院

- 2016 〈立法院第9屆第1會期第3次會議議案關係文書〉。2017年1月24日，取自 http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/03/LCEWA01_090103_00125.pdf (Legislative Yuan, 2016, "The Motion Relationships Documents of Legislative Yuan the Third Meeting in First Sessional Period of the 9th Session," Retrieved January 24, 2017, from http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/03/LCEWA01_090103_00125.pdf)

國際貿易局

- 2012a 〈探討現行服務業自由貿易協定自然人移動之類型及定義〉。2016年8月2日，取自 <http://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=750&pid=346842> (Bureau of Foreign Trade, 2012a, "Exploring Current Movement of Natural Persons Types and Definition of Free Trade Agreement in Service," Retrieved August 2, 2016, from <http://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=750&pid=346842>)
- 2012b 〈服務貿易總協定〉。2016年8月4日，取自 <http://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/List.aspx?nodeID=434> (Bureau of Foreign Trade, 2012b, "General Agreement of Service Trade," Retrieved August 4, 2016, from <http://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/List.aspx?nodeID=434>)

nodeID=434)

- 2016 〈經貿資訊網——已簽署之 FTA 專區〉。2016 年 8 月 5 日，取自 <http://www.trade.gov.tw/pages/list.aspx?nodeID=764> (Bureau of Foreign Trade, 2016, “Economic Trade Information Network, FTA Area,” Retrieved August 5, 2016, from <http://www.trade.gov.tw/pages/list.aspx?nodeID=764>)

張惠玲

- 2002 〈台海兩岸加入 WTO 對兩岸政經關係的影響〉，《亞太經濟合作評論》9: 140-154。(Zhang, Huiling, 2002, “The Effects of Taiwan and China Entered in WTO on the Political and Economic Relationships between Cross-trait,” *APEC Review* 9: 140-154.)

移民署

- 2015 〈大陸地區人民進入臺灣地區各類交流人數統計表〉。2016 年 8 月 8 日，取自 <https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1310827&ctNode=29699&mp=1> (National Immigration Agency, 2015, “Mainland District People Enter into Taiwan District for Different Exchange Numbers Statistic,” Retrieved August 8, 2016, from <https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1310827&ctNode=29699&mp=1>)
- 2016 〈大陸地區人民經許可進入臺灣地區之活動事由及停留期間一覽表〉。2016 年 8 月 18 日，取自 <http://glrs.moi.gov.tw/inc/GetFile.ashx?FileId=6319> (National Immigration Agency, 2016, “Mainland District People Enter into Taiwan District for Activities Reasons and Stay Tables,” Retrieved August 18, 2016, from <http://glrs.moi.gov.tw/inc/GetFile.ashx?FileId=6319>)

勞動力發展署

- 2016 〈外國專業人員人數統計——按性別及申請類別分〉。2016 年 8 月 7 日，取自 <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620.htm> (Agency of Workforce Development, 2016, “Foreign Professionals Statistics—by Sex and Application Category,” Retrieved August 7, 2016, from <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620.htm>)

勞動部

- 2016 〈就業服務法〉。2016 年 8 月 6 日，取自 <http://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL015128> (Ministry of Labor, 2016, “Employment Service Act,” Retrieved August 6, 2016, from <http://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL015128>)

經濟部

- 2013 《兩岸洽簽服務貿易協議對我總體經濟及產業之影響評估》。2017 年 1 月 26 日，取自 <http://www.ecfa.org.tw/Download.aspx?No=40&strT=ECFADoc> (Ministry of Economic Affairs, 2013, “The Impact Evaluation of the Cross-Straits Agreement on Trade in Services on Economy and Industry,” Retrieved January 26, 2017, from <http://www.ecfa.org.tw/Download.aspx?No=40&strT=ECFADoc>)

靖心慈

- 2006 〈杜哈回合服務業自然人移動之談判進展〉，《WTO 電子報》55: 3-6。2016 年 8 月 5 日，取自 <http://www.cier.edu.tw/ct.asp?xItem=1799&ctNode=76&mp=1> (Jing, Shintsy, 2006, “Doha Negotiation Development for Movement of Natural Persons in Service Industry,” *WTO Electric Report* 55: 3-6. Retrieved August 5, 2016, from <http://www.cier.edu.tw/ct.asp?xItem=1799&ctNode=76&mp=1>)

劉漢威

- 2004a 〈GATS 自然人移動之基本問題研究〉。2016年8月10日，取自 http://www.lcs.com.tw/tw/images/自然人移動之研究_Dec.25.pdf (Liu, Han-wei, 2004a, "The Study of Basic Problems of GATS Movement of Natural Persons," Retrieved August 10, 2016, from http://www.lcs.com.tw/tw/images/study_of_movement_of_natural_persons_Dec.25.pdf)
- 2004b 〈GATS 自然人移動之重要議題及我國重要對策分析〉，國立政治大學法律研究所碩士論文。(Liu, Han-wei, 2004b, "Movement of Natural Persons under the GATS: Issues and Strategies for the Current Negotiations," Master Thesis, Graduate Institute of Law, National Chengchi University.)

蘇芳禾

- 2013 〈比照臺紐協定 勞團：應訂勞工專章〉。自由時報，11月22日，第4版。(Su, Fun-ho, 2013, "Simulating Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation, Labor Group: Should Formulate Labor Chapter," Liberty Time, November 22, p. 4.)

B. 外文部分

Chanda, Rupa

- 1999 "Movement of Natural Persons and Trade in Services: Liberalising Temporary Movement of Labor under the GATS," Retrieved August 16, 2016, from <http://test.icrier.org/pdf/RupaCh.pdf>

Chaudhuri, Sumanta, Aaditya Mattoo, and Richard Self

- 2004 "Moving People to Deliver Services: How Can the WTO Help?" Retrieved August 16, 2016, from <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3238>

Hamilton, Bob and John Whalley

- 1984 "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility, Calculation and Policy Implications," *Journal of Development Economics* 14(1): 61-75.

Manning, Chris and Pradip Bhatnagar

- 2003 "The Movement of Natural Persons in Southeast Asia: How Natural?" Retrieved August 17, 2016, from <https://socialpolicy.crawford.anu.edu.au/acde/publications/publish/papers/wp2004/wp-econ-2004-02.pdf>

Moses, Jonathon W. and Bjørn Letnes

- 2004 "The Economic Costs to International Labor Restrictions: Revisiting the Empirical Discussion," *World Development* 32(10): 1609-1626.

Nielson, Julia and Daria Taglioni

- 2003 "A Quick Guide to the GATS and Mode 4," Retrieved August 18, 2016, from http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Trade_2004_04051004/related%20docs/quick_guide.pdf

Self, Richard and B. K. Zutshi

- 2002 "Temporary Entry of Natural Persons as Service Providers: Issues and Challenges in Further Liberalization under the Current GATS Negotiations," Retrieved August 19, 2016, from http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_apr_02_zutshi_

self_e.doc

Tullao, Tereso S. and Michael Angelo A. Cortez

- 2006 “Enhancing the Movement of Natural Persons in the ASEAN Region: Opportunities and Constraints,” Retrieved August 21, 2016, from <http://www.unescap.org/sites/default/.../AWP%20No.%2023.pdf>

Winters, L. Alan, Terrie L. Walmsley, Zhen Kun Wang, and Roman Grynberg

- 2002 “Liberalising Labour Mobility under the GATS,” Economic Paper No. 53. London: Commonwealth Secretariat. Retrieved August 21, 2016, from http://www.oecd-ilibrary.org/fr/commonwealth/economics/liberalising-labour-mobility-under-the-gats_9781848598096-en

World Trade Organization (WTO)

- 2004 “The Liberalization of Services Trade through the Temporary Movement of Natural Persons,” pp. 46-71 in *World Trade Report 2004, Part I*. Retrieved August 21, 2016, from http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep04_e.pdf

- 2014a “The World Economy and Trade in 2013 and Early 2014,” pp. 18-37 in *World Trade Report 2014, Part I*. Retrieved August 21, 2016, from http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep14_e.pdf

- 2014b “Trade Negotiations,” pp. 24-39 in *World Trade Organization Annual Report 2014*. Retrieved August 28, 2016, from http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/anrep14_e.htm

World Trade Organization Council for Trade in Services (WTO Council for Trade in Services)

- 1998 *Presence of Natural Persons (Mode 4). Background Note by the WTO Secretariat*. pp. 1-34. Retrieved August 23, 2016, from http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/w75.doc

- 2009 *Presence of Natural Persons (Mode 4). Background Note by the WTO Secretariat*. pp. 1-32. Retrieved August 25, 2016, from <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE.../Q/S.../W301.pdf>

The Analysis of Labor Market Regulation Mechanisms for Movement of Natural Persons in Cross-Straits Agreement on Trade in Services

Chien-hung Lee

Associate Professor

Department of Labor Relations, Chinese Culture University

ABSTRACT

This article adopts the institutional comparative research approach, and aims to analyze labor market regulation mechanisms in the Cross-Straits Agreement on Trade in Services. The finding is that Taiwan's regulations have been relatively imbalanced according to the provisions of "cross-border mobility of natural persons", that is, the restrictive regulations in the Cross-Straits Agreement on Trade in Services and regulations for Chinese intra-corporate transferees are fewer than Taiwan's World Trade Organization membership commitments and the regulations of six Free Trade Agreements signed by Taiwan. There are suggestions as follows: government should review and correct the regulations for Chinese intra-corporate transferees and contractual service suppliers in the Cross-Straits Agreement on Trade in Services, and make the regulations for Chinese intra-corporate transferees and contractual service suppliers consistent with Taiwan's World Trade Organization membership commitments.

Key Words: movement of natural persons, labor market regulation mechanisms, cross-straits agreement on trade in services