

世界银行贸易与发展丛书

人才流动与 服务贸易自由化

Aaditya Mattoo Antonia Carzaniga [编]



中国财政经济出版社

人才流动与服务贸易自由化

Aaditya Mattoo 和 Antonia Carzaniga [编]

朱建明、韩 燕 译 何 帆 校译

中国财政经济出版社

Moving People to Deliver Services

Copyright © 2003

by The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

This Work was originally published by the World Bank in English as *Moving People to Deliver Services*. This Chinese translation was prepared and produced by China Financial and Economic Publishing House. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

人才流动与服务贸易自由化

©2003 年, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行以英文出版, 书名为《人才流动与服务贸易自由化》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版, 并非世界银行的官方翻译。世界银行不保证翻译的准确性, 也不对本书的解释或使用引起的后果承担责任。

本书的发现、阐释和结论为作者的观点, 未必反映世界银行执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料, 并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法, 也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

人才流动与服务贸易自由化/ (美) 马图 (Mattoo, A.) 等著; 朱建明等译.

—北京: 中国财政经济出版社, 2004.8

(贸易与发展系列丛书)

ISBN 7-5005-7482-7

I. 服 … II. ①马 … ②朱 … III. 服务贸易-关系-劳动力
流动-研究 IV. ①F746.18②F241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 074523 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 11 印张 262 000 字

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-7482-7/F·6547

图字: 01-2004-2971

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

服务贸易总协定（GATS）是乌拉圭回合的历史性成果之一。协议力求在国际贸易最活跃的领域之一建立一个更自由、更透明和可预测性更强的政策环境。GATS 认识到，在许多情况下，只能逐步的实现开放，成功的自由化也只有在引导性的管制环境下才能实现。自 1995 年 WTO 成立后，服务贸易自由化的进程已经取得了很大的进展，各国政府和决策者都逐渐意识到服务贸易自由化将有益于本国经济，并且他们也渴望利用多边论坛来促进和巩固这一进程。

然而，从这种开放性的环境中所取得的收益却很有限的，其中一个领域就是：通过“单个的服务提供者的暂时性流动”来提供服务（模式 4）。乌拉圭回合有关模式 4 的谈判主要是为了推动跨国公司内部的商务访问和高级职员流动。令人遗憾的是，发展中国家在其具有比较优势的领域中的承诺却很有限，但如今他们也开始寻求更大的开放性。同时，许多跨国公司也愿意为其职员寻找更多的国际流动机会。对于当今 GATS 回合中关于模式 4 的谈判来说，这种共同的利益的确给谈判带来了令人乐观的气氛，现在主要的问题就是这种共同的利益能否促进进一步的开放和怎样进一步开放。

许多发达国家的现实问题（包括人口老龄化、缺乏熟练劳动力）表明，也许当今就是把劳动力流动问题放在谈判议程上的绝佳机会。但同时需要注意的是，这可能导致东道国的社会分裂和安全问题，以及穷国的人才外流。到目前为止，我们还不太清楚在不破坏国家政治和社会目标的条件下，如何利用 GATS 机制来促进服务贸易自由化。

本书收录的论文都是在世界银行和世界贸易组织共同组织的一次会议（2002 年 4 月 11 日到 4 月 12 日）上提交的。这次会议的主要目的是对这些关键问题提出一个全面的经济和法律分析。这次会议首次把经济学家、管制人员、谈判代表和私营部门利益相关者都召集在一起探讨问题，这种方式使 WTO 的谈判更为透明，并且也能够提高公众对模式 4 的理解。以长远观点来看，该书所收集的一些理论性和经验性的研究文章将会进一步推动这一重要而又未曾探索的政策领域的研究工作。我相信，不久的将来人们将会更多地参与进来，进而推动作为多哈发展议程重要组成部分的模式 4 的谈判。

Supachai Panitchpakdi 博士
世界贸易组织常务理事

致 谢

编者在此感谢：Richard Self 和 B. K. Zutshi 为本项目各方面所提供的指导；Bernard Hoekman 和 Abdul-Hamid Mamdouh 提出了非常有价值的建议和帮助；Simon Evenett、Carsten Fink、Patrick Low、Julia Nielson 和 Pierre Sauve 所做的评论使本书更为完善。

英国政府国际发展部为基础研究提供了充足的财政支持；世界贸易组织服务贸易部的全体职员，特别是 Rhian Wood，帮助组织了高效、成功的会议。最后，还要感谢 Susan Graham 完美的编辑制作、Santiago Pombo-Bejarano 对于出版工作的指导以及 Bennet Akpa 和 Nora Ridolfi 的印刷管理工作。

目 录

前言

致谢

第 1 章 导言和概览

Aaditya Mattoo (1)

模式 4 在经济、法律和政治上的影响 (15)

第 2 章 GATS、模式 4 和承诺模式

Antonia Carzaniga (17)

第 3 章 模式 4：谈判的挑战和机遇

Richard J. Self 和 B. K. Zutshi (22)

第 4 章 模式 4：贸易自由化对经济的影响

L. Alan Winters (42)

第 5 章 区域贸易协定中的劳动力流动

Julia Nielson (64)

第 6 章 当前有关服务提供人员暂时性流动的制度：对澳大利亚和美国的案例研究

Julia Nielson 和 Oliver Cattaneo (78)

利益相关者的观点 (107)

第 7 章 模式 4 承诺表范本草案：一项提议

Mark Hatcher (109)

第 8 章 模式 4 和软件服务部门：一位印度人的观点

Vaibhav Parikh (113)

第 9 章 国际贸易和卫生保健工作人员的移民：泰国的经验

Suwit Wibulpolparsert (119)

第 10 章 菲律宾服务提供人员的暂时性移民的壁垒

Josephine J. Francisco (125)

第 11 章 牙买加在服务提供方面自然人流动的经验

Enos A. Brown (133)

第 12 章 模式 4 和工会的顾虑

(concerns) Mike Waghorne (140)

第 13 章 瑞士 IT 市场自然人的暂时性流入

Pierre E. Page (144)

管制者的观点	(147)
第 14 章 模式 4: 透视加拿大的移民政策	
Paul Henry	(149)
第 15 章 模式 4: 一位德国管制者的观点	
Torsten Christen	(156)
第 16 章 模式 4: 一位美国管制者的观点	
Howard R. Dobson	(160)
第 17 章 模式 4: 一位南非管制者的观点	
Ivan Lambinon 和 Mario G. R. Oriani - Ambrosini	(163)

图

8.1 WTO 协定的覆盖面	(114)
9.1 每年毕业医师的数量, 泰国, 1937—2020 年	(120)
9.2 农村医科学学生的比例, 泰国, 1974—1997 年	(121)
9.3 医学专家和全科医生的比例, 泰国, 1971—1999 年	(121)
9.4 医生的分布, 泰国, 1977—2001 年	(122)
9.5 私营医生和床位数量, 泰国, 1970—2000 年	(123)
10.1 按地区划分的菲律宾海外劳工, 1995—2000 年	(126)
10.2 海外就业对 GNP 的贡献, 1990—2000 年	(126)
14.1 政策内容的交叉图	(149)

表

2.1 提供服务的自然人种类 (水平承诺)	(20)
4.1 来源国和东道国概念: 从 A 国到 B 国的劳动力暂时性流动在会计上的概念 ..	(54)
4.2 地区和部门	(54)
4.3 分地区和劳动力种类的经济福利	(55)
4.4 技术性和非技术性劳动力实际工资的变动百分比	(56)
4.5 依照增加的非技术性和技术性劳工配额的影响划分的福利	(57)
6.1 企业担保资格的一览表, 澳大利亚	(87)
6.2 申请费用, 澳大利亚	(88)
6.3 暂时性入境签证的签发, 澳大利亚, 2000—2001 年	(89)
6.4 分国籍的商务访问人员, 澳大利亚, 2000—2001 年	(90)
6.5 分国籍的商务暂时性居留, 澳大利亚, 2000—2001 年	(91)
6.6 分国籍的商务 (长期) 独立企业高级管理人员签证, 澳大利亚, 2000—2001 年	(91)
6.7 前 5 位雇主担保的职业, 澳大利亚, 2000—2001 年	(91)
6.8 分职业的暂时性入境人员, 澳大利亚, 1999—2000 年	(92)
6.9 分国籍的渡工作假期者, 澳大利亚, 2000—2001 年	(92)
6.10 其他相关入境人员种类签证发放的数量, 澳大利亚, 2000—2001 年	(93)

6.11	分国籍的从业医师签证, 澳大利亚, 2000—2001 年	(94)
6.12	分入境种类的非移民 (部分入境种类和年份), 美国, 1985—2001 年	(100)
6.13	非移民的母亲 (部分与模式 4 最相关的种类), 美国, 2001 年	(101)
6.14	H1B 签证领受人员数量前 10 位行业的情况, 美国, 2001 年	(102)
6.15	分公司的所有美国移民归化局批准的 H1B 签证申请数量, 1999 年 11 月—2000 年 2 月	(103)
6.16	分母国的 H1B 签证领受者 (前 10 名国家), 美国, 2001 年	(104)
9.1	医师移民的情况, 泰国, 1963—1965 年	(119)
9.2	乡村医院医师的月薪, 泰国, 2000 年	(122)
10.1	海外就业的高技术劳工, 菲律宾, 1995—2000 年	(128)
10.2	海外就业的专业人员, 菲律宾, 1995—2000 年	(129)
10.3	10 大船员供给国, 截至 2000 年	(129)

第 1 章 导言和概览

Aaditya Mattoo*

如今，世界贸易组织（WTO）正在着手解决贸易自由化和国际移民这两大全球性挑战的关系问题。争取更加自由的“个体服务提供者暂时性流动”的谈判也正在服务贸易总协定（GATS）框架下进行。对所谓的“第四种服务提供模式（简称‘模式 4’）”的谈判首次在乌拉圭回合（1986—1993 年）中进行，但并没有取得明显的进展——事实上，谈判主要是为了推动商务访问和跨国公司内部高级职员流动¹。令人遗憾的是，发展中国家在其具有比较优势的领域中所做的承诺是很有限的，也就是说，这些国家的劳动力流动与他们在境外的商业存在（外国直接投资，FDI）是无关的。劳动力流动，但如今这些国家也开始寻求更大的开放性。与此同时，许多跨国公司也愿意为其职员在更多的领域寻求国际流动。对于 GATS 当今回合中关于模式 4 的谈判来说，这种共同的兴趣的确为谈判带来了令人乐观的气氛。

毋庸置疑，减少对服务提供人员暂时性流动的壁垒将会为全球经济带来巨大收益。在软件行业就已经体现了这一点，印度 60% 的出口是通过软件工程师的流动而实现的。随着劳动力流动自由化水平的加深，更多的发展中国家能够输出其劳动密集型的服务，如建筑、营销、环境服务和运输等。此外，这种暂时性流动的主要好处在于：东道国和母国都能双双受益。对于输出国来说，服务提供人员在国外服务一段时间后回国，国家在财政收入和知识水平方面都将获得巨大的收益；对于输入国而言，这种暂时性流动所造成的负面影响要小于移民所带来的负面影响。

然而，这些收益仍然只是存在于理论上，因为如今存在的各种壁垒限制了劳动力的流动，最为常见的壁垒就是对国外服务提供人员的明确禁止入境或严格的签证配额限制，从而就出现了各种形式的“经济需求测试”，例如，要求雇主在雇用外国员工之前，要设法雇用或保留足够的本国雇员。还有的难题就是：许多的正式手续（例如，获得签证）和与 FDI 有关的形式主义看起来十分繁琐。此外，东道国通过对专业技术资格方面的严格认证和强加歧视性标准来限制外国人的入境。

这些壁垒的消除不仅关系到模式 4 贸易潜在收益的实现，而且它对于整个服务贸易谈判能否取得成功也是至关重要的。在 WTO 谈判中，自由化进展的主要动力始终是市场开放的相互让步。发展中国家要想充分参与服务贸易谈判，必须拓宽其比较优势领域的市场准入范围。否则，GATS 将无法起到自由化的催化剂的作用，而只是自主自由化的“收割机”。

困扰许多发达国家的现实问题（包括人口老龄化、缺乏熟练劳动力）表明，也许这是一个把劳动力流动问题放在谈判议程上的绝佳机会。迄今为止，我们对于 GATS 是怎

* Aaditya Mattoo 是世界银行国际贸易部的首席经济学家。

样促进服务贸易自由化的机制所知甚少，此外，许多国家也不能确定模式 4 是否能够带来丰硕的经济成果。输入国所关心的是模式 4 带来的社会和政治影响，以及面对来自国内服务部门劳动力的阻力，而输出国关心的则是人才外流等问题。

作为促进对模式 4 全面理解的第一步，本书把来自服务提供人员、政府官员（例如，来自劳动和司法部门的官员）、研究人员以及贸易谈判代表的文章和观点收录在一起，针对以下这一核心的问题给出了不同的观点。这个问题就是：除了在某种程度上使母国和东道国都受益以外，如何能够最好地实现这种自由化？我们希望今后有更多见闻广博的人参与进来，这将有力地推动模式 4 的谈判。希望我们提供的这些概念性和经验性的研究论文能够在今后更长的时间里，促进在这个重要而又未曾探索的政策领域开展更为深入的研究工作。本章其余部分总结了论文集集中的 10 个主要结论。

1. GATS 模式 4：范围广泛但定义不明确

在第 3 章中，Richard J. Self 和 B. K. Zutshi 这两名曾参与 GATS 制订的设计者，给我们介绍了最初订立协定的历史背景和谈判背景。他们指出，GATS 有关服务贸易的定义来自于一个极其重要的协议——南北协议，在此协议中，发达国家试图将投资包括在服务贸易之中，而发展中国家则坚持对所有种类要素的流动都应该同等对待，即资本和劳动力是同等的。同等待遇原则导致了服务贸易定义的典型方法，而且出现了“商业存在”和“自然人存在”的定义，以及相应的服务提供的“模式 3”和“模式 4”方式。

一个人出于经济原因而从一国到另一国的流动至少涉及三个方面的内容：居留时间、技能水平和合同性质。每个方面都允许很大的变化，个体可以是仅居留一天或永久性移民，可以是无任何技术或精通某种技术，可以是作为一个独立的自由职业者流动或从总部调任至分公司的流动。每一种流动的类型在法律上和经济上的含意都是不同的。

模式 4 精确的适用范围到底是什么？在第 2 章中，Antonia Carzaniga 指出，答案可以在一个名为“在协定下提供服务的自然人流动”的附件中找到。适用范围包括两种类型的措施：一种是涉及作为一 GATS 成员的服务提供人员的自然人（如直接从顾客手中取得报酬的自我雇佣者）的措施；另一种是影响成员的某个服务提供实体雇佣一些自然人并提供服务的措施。该附件同时阐明，GATS 不适用于涉及谋求进入一成员方的就业市场的自然人的措施，也不应适用于关于国民、居民或永久性就业的措施。

因此，GATS 并不将流动的自然人限制在特定技术水平范围之内，但对其他两个方面的内容却没有做出明确的说明。现在，只要提到服务提供人员的暂时性流动问题，就会习惯性地联系到 GATS。但是这种暂时性指的是多长时间？GATS 对此没有规定一个明确的界限，只是将永久性移民排除在外。日本允许外国商务旅客最多驻留 90 天，但某些种类的公司内部的调动人员可以长达 5 年。“暂时性”定义上的这种灵活性，其优点就是不会造成定义上的死板，但缺点可能是使正确区分模式 4 和移民变得更为困难。

还有一点不明确的是，GATS 涵盖哪些种类的服务？表面看来，不管一名埃及会计师是作为独立的顾问还是作为某个会计师事务所的雇员，涉及其在国外出售服务的能力的措施都应属于 GATS 的范围。但“由成员方服务提供人员所雇佣的”自然人应该只包括外国公司所雇佣的外国员工，还是也应包括东道国公司所雇佣的外国员工（例如，一个美

国公司在美国所雇佣的一名埃及会计师)?如果说外国人在东道国公司就业可以被看作是进入东道国就业市场,那么他们似乎就超出了 GATS 的适用范围。这是一个敏感的描绘,在这方面的争论将会导致反对意见的出现,并使自由化的前景变得暗淡。另一方面,这种把在东道国公司工作的外国人排除在 GATS 适用范围之外的做法将会产生经济上的扭曲,一个外国员工在东道国公司的雇佣合同下提供服务,与在一份顾问合同下作为一个独立的服务提供人员提供服务可能会受到不一样的对待。这种差异造成的结果是,将只形成一种服务提供交易形式,然而理想的形式应该是另一种(Winters 等人,2002)。但更重要的是,包括以雇佣关系为基础的服务提供将扩大 GATS 自由化所适用的贸易形式,并将带来更多的经济收益。正如 Self 和 Zutshi 所言,在双边基础上和在区域性协议的框架下,雇用国外劳动力是很普遍的现象,因此将它纳入 GATS 模式 4 的定义将有利于提高开放程度。

2. GATS 模式 4 贸易:在一些服务部门已凸现重要性

模式 4 贸易的规模究竟有多大?通过 L. Alan Winters 在第 4 章、Vaibhav V. Parikh 在第 8 章、Josephine J. Francisco 在第 10 章、Enos A. Brown 在第 11 章以及 Pierre E. Page 在第 13 章的论证都可能说明它已具有相当大的规模。

1995—2001 年间,每年大约有 81000—93000 名菲律宾人受雇在国外工作,这一数字还不包括船员,菲律宾船员的人数要占世界总数的 1/4。如果加上其他一些可能也正在国外工作的人,那么菲律宾的服务提供人员人数要达到 12700—198000。1999 年从国外汇回菲律宾的汇款占到其国民生产总值的 8.42%,是 1990 年 2.67% 的 3 倍之多,这足以反映出海外服务提供人员群体的庞大。

对于菲律宾人在国外从事什么工作以及分布在哪些地方,我们缺乏系统的信息。90 年代中期,短期服务提供人员的数量估计为 60000 人,公司内部调动的人员为 4000 人,长期技术移民为 100000 人。几乎半数的海外菲律宾劳动力分布在亚洲,其中大多数在香港和沙特阿拉伯做家庭佣工、在日本和东南亚做演艺人员。具有专业技术的人,如信息技术人员和会计人员,一般倾向于去美国发展。

对于印度软件行业来说,服务提供人员的流动是一个至关重要的交货手段。尽管印度软件出口的岸上服务(onshore service)的份额已经在下降(1998 年几乎达到 90%),但是 60% 的出口仍然要靠程序员暂时性流动到海外客户所在地来实现。与其他方式相比,岸上服务交付的优势在于它可以减少程序员工作中的信息不对称,加强与客户的交流,满足程序员到国外发展的要求,对于提高程序员的技术水平和参与国际市场竞争也有促进作用。

东道国对某些技术的潜在需求和本国供给之间的巨大缺口是促进劳动力流动的重要推动因素。Page 指出,尤其是瑞士和欧洲,通常要面对信息技术(IT)人员的巨大缺口(见第 13 章)。瑞士每年对 IT 专家的需求超过 10000 人,但是位于洛桑和苏黎士的瑞士联邦技术学院和工程技术学校每年只有 600 个信息技术专业的毕业生,欧洲对 IT 人员需求缺口大约为 200000 人。Page 最后指出,在这种情况下,IT 专家的暂时性流入不仅是必要的,而且也是受欢迎的。

总的说来,虽然当前电子交付技术正在突飞猛进地发展,但无疑模式 4 依然会起着非常重要的作用。正如 Winters 在第 4 章中所述,随着发达国家人口老龄化的加剧,以及培训和教育水平的上升,它们将面临着日趋严重的劳动力短缺,尤其是低技术劳动力。如果没有真正的人力替代品,那么随着时间的推移,至少某些职业(如保姆、个人服务和货物运输)对模式 4 的需求可能是不断增加的。

3. GATS 模式 4 贸易:面对一系列苛刻的障碍

Self 和 Zutshi 在第 3 章、Parikh 在第 8 章、Francisco 在第 10 章中都分别分析了限制模式 4 贸易发展的各种因素,这些限制因素可以归纳为三大类:第一类主要的限制是移民问题,特别是与签证有关的壁垒。在这类限制中,一个普遍的问题就是服务提供人员的暂时性流动要受到入境法规和就业市场政策的约束,而不是国际贸易法规。几乎每个国家的入境法规都出于保护本国就业市场的目的,而对自然人的流动施以定量限制,它们经常对于国内市场需求量做一个预先调查,但并不考虑国外和本国服务提供人员的质量差异。举个例子,如果本国一个劳动力能够提供软件方面的服务,即使另外一个印度软件专业人员比他拥有更高的技术水平和经验,但还是要优先录用本国劳动力。经济需求测试(ENTs)的广泛应用也造成了对服务提供人员自由流动的束缚。这种测试具有自由决定性和不透明性,必然会减少贸易条件的可预见性。“工资平等要求”也在一定程度上阻碍了服务提供人员的自由流动,它要求外国服务提供人员的工资水平必须与本国服务提供人员持平。尽管这种要求本意是试图提供一个非歧视的环境,但它往往是侵蚀了雇佣外国劳动力的成本优势。此外,由各个国家签发的的工作许可证具有有限的期限,这也影响了服务提供人员的自由流动。虽然工作许可证是可以延期或续办的,但手续非常烦琐、严格,而且费用昂贵。事实上总的来说,普遍的问题就是不可预见性、缺乏透明度,以及繁杂的签证手续。

第二类主要的限制是对外国服务提供人员的**歧视性待遇**。东道国通常把住所和国籍作为资格认证的条件,这使外国服务提供人员直接处于劣势。此外,东道国在社会保障缴费和税收方面也对外国服务提供人员采取予歧视性待遇。例如,美国规定外国服务提供人员必须缴纳社会保障费和其他税金,而且除非其母国和美国之间达成了某项协议³,否则他们还不能享受到母国给予他们足够的税收减免。在某些情况下,服务提供人员还必须得继续在本国缴纳税金,这种双重的税负抵消了雇佣外国劳动力的成本优势。歧视性待遇的另一种形式是,政府采购可以优先选择本国服务提供人员。此外,外国服务提供人员创业和向本国汇款所需政府批准的手续也十分复杂。

第三类限制是对于资格、培训和经验的**不适当认证**,这会严重影响某些专业人员在海外寻求提供服务。Self 和 Zutshi 在第 3 章中指出,有些服务是不受管制的,例如 IT 服务;而有些受管制的服务也可以通过转包合同进行贸易(例如,一名美国消费者可能只能雇佣一名美国建筑师,但是这名美国建筑师却可以购买一名外国建筑师的服务)。在这些领域中,规章限制可能不是主要的障碍,但是毫无疑问,对于其他类似医生、律师等受管制的职业来说,规章限制却是主要的障碍。在这里,困难的是如何区分合法的拒绝和出于贸易保护目的的拒绝,而这恰恰是 GATS 关于国内规章谈判的主题。

4. GATS 模式 4 贸易：来自自由化的巨大潜在收益

模式 4 贸易的潜在收益有多大？Winters 在第 4 章中对这个难题做出了初步的回答。到目前为止，模式 4 已成功地发展成为一个健全的分析模型。从一个极端的角度看，它与跨境服务贸易（模式 1）已没有什么区别，而后者又通常被认为其在分析上与普通货物贸易没有区别。从另一个极端看，模式 4 与普通移民（也是劳动力从一个国家流动到另一个国家）有很多共同之处，特别是在居留时间很长或 B 国的某项职业被 A 国的暂时性流动劳动力完全占据（一个人合同期满后，其职位紧接着被另一个人取代）的情况下，更能反映出这一点。由中介代理的诸如护士、教师等中等技术水平专业人员的流动与这种“旋转门”式的服务供给尤为密切相关。因而这就产生了另一个和模式 4 相关的问题，即要素流动的经济效果。

Winters 认为，不论是货物贸易还是要素贸易，国际贸易的核心在于充分利用差异。两国间的差异越大，那么从开放的国际贸易中获得的收益就越大。在模式 4 下，如果发展中国家相对丰富的中等和低等技术劳动力能够获准在发达国家提供服务，则存在着巨大的潜在收益。当前对要素流动的实证研究和第 4 章所做出新的估计都认为，即使是相对较小的劳动力流动也会带来巨额的回报。据估计，若发达国家每年增加 3% 的技术和非技术性劳动力入境配额，则全球的福利将增长 1500 亿美元。⁴发达国家和发展中国家将共同分享这些收益，而且如果高技术和低技术性劳动力都能够得到自由流动，收益将更大。

尽管这些估计在理论上是有道理的，但贸易和移民这两种流行的方式都不完全具备模式 4 的基本内容。从东道国的角度看，暂时性流动能够避免永久性移民所带来的一些社会成本和政治成本，但却把其他的“周转”成本转嫁给雇用公司和社会（例如，对特定公司技术的重复投资和有限的社会平等）。从母国的角度来看，模式 4 下的暂时性流动可以避免人才流失的成本，并能返回本国更高的收入和技术，但它会剥夺流动劳动力积累技术和收入的机会，而这对于母国来说是具有重要的长远利益。⁵因此，必须对这些问题进行更多的理论和经验性分析，建立和完善相关的政策体系。

5. GATS 模式 4：有限的承诺

Carzaniga 在第 2 章中指出，模式 4 的潜在收益在很大程度上没有得以实现的主要原因是由于现有的模式 4 承诺缺乏深度。大多数承诺只适用于那些身份必须是经理、主管人员或专家的商务人员和公司内部调动人员。那些不太重要的投资国和比较优势在于低技术的劳动密集型服务的国家对这类承诺是不怎么感兴趣的，而且这些承诺还经常受到其他一些条件的制约，如优先就业、数量配额、经济需求测试和居住要求。人们普遍认为模式 4 承诺没有反映出实际的自然人准入条件，实践中的成员方规定的范围要小于承诺的范围。

发达国家和发展中国家的承诺并没有显著的差别，双方在做出自由化承诺时都有些犹豫不决。相比之下，在 1995 年后加入 WTO 的成员方更愿意为“契约服务提供人员”（如，某企业签订了一份在某国提供一项服务的合同，但该企业在该国没有建立商业存

在,那么这家企业所雇佣的员工就可称为“契约服务提供人员”)做出承诺。

6. 现有的国家制度:比 GATS 更开放和在定义上更为详尽

国家间暂时性劳动力的流动已有很长的历史。在第 6 章中,Julia Nielson 和 Oliver Cattaneo 在对美国和澳大利亚实例的研究基础上,着重分析了暂时性入境的实际条件,并将模式 4 与目前暂时性移民的种类进行了对比。但是,尽管在非常详尽地叙述了先进移民体系的情况下,但要确定与模式 4 相关的明确制度仍然会产生一些问题。例如,虽然对暂时性移民和永久性移民是区别对待的,但对于移民是服务活动还是非服务活动却没有做出区分。而且,也不可能总是能够判断出哪些种类的签证所涉及的活动纯属商业性质,而哪些种类的签证所涉及的活动既包括个人消费(模式 2),又包括提供服务(模式 4)的活动。

尽管存在上述的问题,但我们可以确定的是,美国和加拿大实际的暂时性移民制度要比其 GATS 承诺更为广泛、详尽和灵活,实际的模式 4 贸易和暂时性移民的数量也要远远高于承诺所提出的数量。这两国暂时性移民的数量都处于增长阶段,但他们的主体是具有高级技术水平和高学历的人才。针对某些国家,美加两国也制定了具体的劳动力流动项目,包括在区域贸易协定基础上制定的项目。美加两国都要求劳动力的工资水平与本国国民保持一致,享受同等的工作条件,而且两国也利用一系列的措施尽可能限制劳动力流动对本国国民造成的负面影响。

Paul Henry(第 14 章)、Torsten Christen(第 15 章)、Howard R. Dobson(第 16 章)、Ivan Lambinon 和 Mario G. R. Oriani-Ambrosini(第 17 章)分别提供了加拿大、德国、美国和南非的有关国家制度方面的信息。南非的制度处于过渡时期,加拿大和德国的制度在某些方面类似于前面所描述的。与美国类似,加拿大的移民法规将永久性移民和暂时性移民区别对待,对它们分别采取两套独立的法规政策。加拿大的模式 4 承诺不包括对普通商务访问人员的劳动力市场测试或工作许可证,也不包含对 3 类公司内部调动人员和 9 类独立专业人员的劳动力市场测试。Dobson 进一步证实,美国法律所允许的暂时性入境的种类是普遍适用的,并不具体划分服务活动,而且外国人所从事的许多活动可能同时涉及到商品和服务这两种产出。

Christen 指出,自 1973 年以来,德国对第三世界国家(非欧盟)国民的入境一直是采取严格的控制措施,但今后措施将更为灵活,特别是针对高素质劳动力的入境,德国在 2000 年把 IT 专业人员的配额增至 20000 人便是一个鲜明的例子。德国允许“契约服务提供人员”的入境,这是一个美国所不允许入境的种类。此类服务提供人员的服务合同最长不能超过三个月,允许的服务种类包括法律咨询、会计和税务咨询等。

Winters 等人(2002)研究发现,一些欧洲国家专门为低技术和短期外国劳工设置了服务项目,例如,农业、旅游业和酒店业的季节性劳工、建筑劳工和各种特殊就业的劳工。为什么这些项目并没有包括在 GATS 承诺之中?原因之一就是,这些项目通常要建立在双边基础之上(例如,与东、中欧国家和北美国家)才能够减轻外来移民所带来的压力,因此不能照搬 GATS 的非歧视原则。还有一个原因就是,一项 GATS 承诺可能会剥夺东道国在控制当前正在实施的项目上的灵活性。这些问题将在本书最后一部分进行

深入探讨。

7. 区域协定：在劳动力流动和某些 GATS 相关方面取得很大成果

Nielson 在第 5 章中，就区域贸易协定（RTAs）下的自然人流动的范围和处理进行了考察，并将其与 GATS 模式 4 进行了比较。Nielson 总共考察了 20 个区域贸易协定，既有发达国家的，也有发展中国家的，还包括了一系列劳动力流动的途径。Nielson 认为，区域贸易协定主要采取了两种形式的劳动力流动：劳动力自由流动（或接近自由流动）和与贸易有关的劳动力流动。各种形式的协定一般都包含类似的条款，它们只是在承诺的深度和广度上有所差别，而并不存在根本性的差异。GATS 和 RTAs 之间的共生关系是很明显的，GATS 参考的原型就是某些 RTAs，而有些 RTAs 也会利用 GATS 的框架结构，有时仅仅是参考。同样，RTAs 之间也是互为参考模式。

根据协定的自由化水平和这种自由化水平是否代表了一种“追加 GATS（GATS-plus）”的处理，也可以对 RTAs 进行分类。确定“追加 GATS”的方法是分析协定是否包括普通 GATS 所没有的条款，而不是将其与各个 WTO 成员方的具体承诺相比较。例如，此类“追加 GATS”的内容可以包括某些劳工群体（包括非服务提供人员）的市场准入或特殊签证。

通常，地理位置临近和发展水平相当的国家之间签定的协定（如，欧盟 [EU]，欧洲自由贸易协会 [EFTA]，欧洲经济区 [EEA]，跨塔斯曼海峡旅游协议）要比地理和发展水平相差较大的国家间签定的协定（如，亚太经合组织 [APEC]，美国-约旦自由贸易协定）能够提供更为宽松的劳动力流动的条件。北美自由贸易协定（NAFTA）是一个实现南北自由化很好的例子，它为成员方商务人员和专业人员的流动提供了比 GATS 更为开放和灵活的条件。NAFTA 阐明这种流动是无条件的，例如不需劳工证测试或预先核准手续，也没有数量配额的限制。⁶ NAFTA 也鼓励成员方之间对专业人员的认证、许可和证明给予相互认可。

Brown 在第 11 章中总结了加勒比海共同体（CARICOM）在促进服务提供人员流动方面的倡议，尤其与标准的作用相关的经验。当前的措施之所以只适用于专业从业人员的一个重要原因就是缺乏一个能够通过一套正式方法来认证 CARICOM 国民知识水平、技能和特征的机制。Brown 强调，各国有必要在所有的职业领域制定和公布相关的就业标准。他认为，职业证明就是一个比专业资格更为可取的方法，因为它为包括半技术性和技术性劳动力在内的所有劳动力创造了在非专业领域服务的机会。这种方法既可以用来认证工作经验，又可以用来认证学历，并且已被实践证明是一个很有效的认证方法。例如在牙买加，农业、医院、家庭护理和卫生保健劳工通过此方法能够在全国范围内接受认证，并能确定其是否具有在国外市场提供服务的资格。事实上，牙买加与美国、加拿大签有一个双边农场劳工的项目，与美国签有一个医院劳工的项目，与美国、英国签有一个教师工作的项目。

Christen 在第 15 章中指出，这一区域创新也许会限制多边承诺的作用范围。德国已经中止了与一些中东欧国家所签订的有关外来劳工、边境通勤者和契约劳工的双边协定。Christen 指出，假如将来有大量来自东欧的移民涌入德国，那么任何 GATS 规则将都不能

适用于涉及自然人谋求进入就业市场的措施，这对德国来说将是非常重要的。

8. 模式 4 的自由化：合法政治干预的主题—但哪一个能够得到解决

Winter 在第 4 章中指出，由于模式 4 不同于大量低技术劳工的移民，因而担心模式 4 会影响文化同一性、同化问题和公共资金流失的想法实际上是过虑了。除了纯粹的恐外心理以外，东道国担心的是国家安全、执行“暂时性”的困难和对就业市场的影响，而母国顾虑的则是人才的流失。

任何促进劳动力流动的举措都要考虑当今日益严峻的国家安全问题。要使模式 4 自由化健康地发展，必须保证安全调查既迅速又可靠。这个问题在政治上的挑战是把安全问题与就业市场和服务出口问题独立开来。正如 Winters 等人（2002）所言，在公民自由和经济福利方面，国家安全要付出一定的代价。追求经济效率并不意味着忽略安全问题，而要确保如果在某一领域安全和收入保持某种折衷的比例（比如说保有一定的武装力量），那么在另一领域也应该采取相同的折衷比例（例如拒绝外国人入境）。

移民当局经常抱怨，他们的签证制度在被一些人所滥用，这些人以旅游和商务访问为由获取签证，但其真正目的却是为了永久居留。Self 和 Zutshi 在第 3 章中指出，在一些国家中，这个问题已经成为一个非常敏感的政治性问题，而且国内也在呼吁采取更加严格的措施，以控制暂时性移民签证。但这些措施很多是公然带有歧视性，并带有拒绝合法服务提供人员的市场准入的效果。此外，尽管 GATS 附件中有关控制滥用签证制度的措施也具有相当大的灵活性，但移民当局还是担心承诺表中的承诺将会削弱其管理暂时性入境措施的能力。

很显然，如果能够确保劳动力流动是暂时性而非永久性的，则政治上的难处即使不能完全解决，也会有所减轻。一个关键的问题就是如何设计一个预先承诺的机制。在执行方面，很明显对于公司内部调动人员的执行困难要小于独立的服务提供人员，因为处罚前者是很容易的。解决这个问题的提议请参见 Mark Hatcher 在第 7 章中提供的承诺表范本草案，我们随后将在这一章中讨论。

除了国家安全以外，我们所要关注的第二个主要问题是工作的稳定性和工资侵蚀。从社会公平角度来看，模式 4 自由化对于当地低技术劳动力的影响是最为被关注的问题。Winters 在第 4 章中承认，模式 4 自由化所产生的对社会敏感部分的调整压力将会很大，而且也会很集中。他认为在短期内，自由化在时间和程度上的灵活性可以遏制这种压力，并且目前的补偿方案也能够应付那些实际产生的问题。在更长时期内，当达到更深层次的自由化时，为了确保发达国家中更少的国民实际处于与外国劳工竞争的部门之中，将需要更为积极的再分配举措。达到这种目标需要教育和培训的发展，以及对于资产分配的慎重考虑。然而，这些困难恰好要比通过从发展中国家进口劳动密集型产品而给低技术劳工所带来的困难（这个问题可以通过减轻对发达国家当地低技术劳工的调整政策来解决）还要大。利用与货物贸易政策改革相同的灵活性和相同的政策，低技术劳动力在国家间的流动就能够为获得大量的贸易收益提供机遇。

Mike Waghorne 在第 12 章中强调，一系列细微差异的相关问题将确保国内劳工和国外劳工不会受到相反待遇。他建议，首先，如果政府、企业和工会协力完成制定部门就

业和产业计划,那么为国内劳工和国外服务提供人员所带来不确定性的因素将可能得到减少。他也强调了政府对认可和尊重劳动者(包括那些 GATS 所涵盖的国外劳工)权利的重要性,这些权利必须包括参加工会和使用申诉程序的权利。对于卫生和教育服务来说,政府、雇主和代理招聘机构本身要采取合乎道理的征聘政策是很重要的,例如国际护士理事会所确定的有关招聘的政策方针。一般而言,这并不是说暂时性就业就能够成为永久性就业,但是劳动力的流动通常会降低工资和工作条件。

Suwit Wibulpolprasert 和 Brown 在第 9 章和第 11 章对泰国和牙买加劳动力流动的研究表明,劳动力流动对发展中国家的主要影响是其可能会导致本国的人才流失。在牙买加,受到长期培训的本国医务人员离开本国到更发达的国家去工作。原则上,牙买加良好培训体系是可以克服这种短期的负面影响,但通常这种解决方法的前提条件是能够预测出国外需求增长的情况。

通过与美国、英国合作的教师项目,牙买加的教师就能够满足纽约和伦敦市中心区学校的需求。这种直接征聘的结果是,在没有政府干预的情况下,2001 年有超过 500 名教师离开牙买加到东道国开始从事暂时性工作,这些教师的总数约占牙买加总数的 3%,而且他们大多都是经验丰富、资历很高,这对于牙买加的教学体系来说是一个很大的冲击。在培训教师方面,牙买加的教师基础培训体系与别国相比并不具有优势,其培训期一般要超过 4 年。为了摆脱这种不利的局面,牙买加政府开始介入并寻求控制教师的流失。

Wibulpolprasert 在第 9 章中描述了在 60 年代,泰国有超过 1/3 的医科毕业生流入到美国工作后不再返回,而且这些人员在国内学习期间都享受了高额的教育补贴。随后,泰国政府实施了一系列的措施来解决这个问题,包括要求毕业生必须加入一段时期的义务性公共工作、增加毕业生的供给,以及为专业化和高薪创造更多的条件。第 9 章也证实,与内部人才流失相比,外部人才流失也许不算是很严重的问题。从 80 年代末到 90 年代中期的经济快速发展时期,曼谷医生的比例比乡村要高出 10 倍以上,尽管私人医院床位有 300% 过度供给,但超过 20 家的乡村医院缺乏一个全职医生。具有讽刺意味的是,90 年代末的经济危机反而对国内的人才流失有了一个逆转的作用。

Wibulpolprasert 认为外部人才流失和内部的人才流失都能够独立地导致任何双边的或多边贸易协定的签订,而且它们与经济诱因的结构也有更大的关系。尽管如此,GATS 下的承诺还是可以减少各国为了符合国内需求而管制其市场开放程度的自由。无论如何,外部人才流失和内部人才流失的程度并不是模式 4 单独作用的结果。例如,GATS 模式 2 对卫生、旅游业的促进能够导致内部人才的流失,而且泰国在其他发展中国家对私营医院的投资,也把泰国医生带到了国外。因此,为了促进卫生服务部门的发展,必须规划一个综合性的战略。

9. 乌拉圭回合以来的经济和政治变化: 对模式 4 进一步自由化的成果的合理预期

Selft 和 Zutshi 在第 3 章中描述了在乌拉圭回合谈判的大多数时间中,发达国家和发展中国家对于模式 4 问题具有怎样的分歧(至少在文字上)。分歧的结果未必偏向哪些国