



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/24
3 September 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

发展服务部门--促进发展中国家

具有竞争力的服务部门常设委员会

第二届会议

临时议程项目5

发展服务部门--促进发展中国家

具有竞争力的服务部门常设委员会工作方案

项目3(h)

作为服务提供者的人员临时流动

贸发会议秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>
导 言	1 - 4
一、人员临时流动.....	5 - 36
A. 劳力出口.....	5 - 10
B. 劳力流动对经济的影响.....	11 - 30
1. 非 洲.....	14 - 16
2. 亚洲和太平洋.....	17 - 22
3. 中 国.....	23 - 26
4. 拉丁美洲和加勒比	27 - 28
5. 中 东.....	29 - 30
C. “自然人”提供的服务.....	31 - 36
二、人员临时流动体制.....	37 - 61
A. “非移民”体制的一般特点.....	40 - 51
B. 职业和部门一级的供应.....	52 - 61
三、服务提供者流动的国际体制.....	62 - 94
A. 区域安排.....	63 - 86
1. 欧洲共同体.....	63 - 65
2. 北欧劳力共同市场.....	66
3. 欧洲自由贸易联盟.....	67
4. 欧洲经济区.....	68 - 71
5. 北美自由贸易协定.....	72 - 77
6. 其他区域安排.....	78 - 86
B. 双边协定.....	87 - 91
1. 加拿大--美国自由贸易协定.....	89
2. 跨塔斯曼制度.....	90 - 91
C. 国际规定、特许类别.....	92 - 94

目 录(续)

	<u>段 次</u>
四、结论和建议.....	95 - 106
A. 国家一级的政策.....	97 - 101
B. 区域一级的政策.....	102 - 103
C. 国际一级的政策.....	104 - 106

表 格

1. 1991年劳务出口国的劳务净收入和商品出口
2. 住在国外的埃及人的职业分布
3. 1983-1989年印度尼西亚移徙工人的职业分布
4. 1975-1987年菲律宾移徙工人的职业分布

导 言

1. 在过去二十年中，许多发展中国家由于工资低廉加上获取越来越高水平的技术，因而能够创造新的出口能力并在国际一级的货物贸易中进行竞争。这一成就是关贸总协定的无条件最惠国待遇制度加上普遍优惠制的实施促成的。有一个问题是这些国家是否能够在服务贸易中同样有效地利用它们的比较优势。虽然多数发展中国家在供应无技术劳力和某些种类的技术劳力方面拥有比较优势，但由于服务贸易涉及人员的跨越国界流动，它们很难将这一优势转变成出口，因为移民法对人员临时流动施加了限制。这影响了发展中国家公司在若干服务部门的增长前景，这些部门是贸易高度依赖劳力的跨界流动性的部门。

2. 本报告是根据发展服务部门--促进发展中国家有竞争力的服务部门常设委员会的职权编写的，并参照了在1992年10月举行的会议上议定的工作方案，特别是工作方案项目3(h)，即阐明和分析是否有可能多让服务提供者--无论作为单纯的提供服务人员，还是作为工作人员--临时流动，借此推动发展中国家服务出口；分析由于人员无法临时跨国界提供服务，而影响发展中国家出口这种服务的能力的措施。

3. 为了使常设委员会开始有关本项目的工作，本报告将描述服务贸易受到自然人临时流动影响的“问题”。它论述了以下各方面：(a) 人员临时流动对发展中国家服务贸易的重要性，(b) 人员临时流动对发展中国家出口很重要的部门，(c) 有关服务提供者临时流动的移民法的一般特点，包括阐明可能受益于比较有利的待遇的部门和职业，和(d) 有关人员流动的国际、区域、分区域和双边协定。

4. “作为服务提供者的人员的国际流动”一词是在乌拉圭回合谈判中出现的，它用于指服务提供者的临时移动，不包括永久移徙。这种人员流动是其他服务的“交付方式”或“供应方式”。服务贸易总协定草案对“服务贸易”的定义包括所有四种“交付方式”，即跨界流动、用户流动、商务存在和作为服务提供者的自然人流动。关于自然人流动的附件阐明，作为交付方式的自然人流动既包括一缔约国的服务提供者也包括一缔约国的服务提供者雇用的一缔约国自然人，但不包括找工作的个人和永久居留或国籍候选人。它认识到提供服务的人员短期入境的条件是贸易谈判的合法主题，许多参加者提议将这方面的承诺列入承诺的义务表作为服务贸易总协定的一个组成部分，使这种入境条件“具有约束力”。

一、人员临时流动

A. 劳力出口

5. 服务提供者流动分成两个基本类别，这两个类别在各种移民法以及在货币基金组织国际收支统计中关于服务贸易的统计内受到不同的待遇。

6. 第一个类别包括传统类型的劳力出口，即人口在国外居住、工作和领薪，但汇回其收入，这在国际收支统计中可加以衡量。除了并入货物的服务外，发展中国家传统上利用它们的人工成本优势，通过人员跨越国界的流动提供服务。最通行的机制是由进口国配合其劳力市场情况加以控制的“客籍工人”一类的方案。在这种情况下，劳力短缺的进口国制订有关法规，一般涉及双边协定，进口国雇主可以据此从劳力丰富的国家雇用“客籍工人”。有两套方案引起了最大的临时客籍工人潮，一是西欧国家在1950年代、1960年代和1970年代实行的方案，一是海湾合作理事会国家和若干阿拉伯石油出口国在1970年代和1980年代实行的方案。最高峰是在1970年代，当时西欧的客籍工人多达几百万人，主要来自地中海国家。据估计，1988年在海湾合作理事会国家工作并居住的非国民人数，大部分是“客籍工人”，有7百万以上。¹ 这一数字包括的人数很多来自其他阿拉伯国家，以及来自南亚和东南亚。

7. 第二类服务提供者包括为执行具体任务跨越国界的更短期人员流动。这类人员在国外执行的任务通常是总的“一揽子服务”的组成部分，款项一般是付给在外国的一家公司，但不一定是人员隶属的公司。这种“出口”在国际收支统计中不算是劳力收入款项。流动到国外的人员可能提供各种不同技术水平的广泛服务，如电脑软件顾问(或各种领域的顾问)，维修出口货物的技术员，医生、工程师、建筑师等专业人员。许多这些人员，特别是经理级人员是在跨国公司的范围内流动以支持公司在不同国家内的活动。如下文所表明的，有些这类人员是根据移民法的商务考察规定进入外国，虽然有许多人员宣称自己是“游客”。

8. 在进行服务贸易中，同一“服务出口”可能涉及这两类人员。例如，有些劳力出口国设计了与进口国公司组织的“客籍工人方案”类似的模式，其形式是有组织的劳务出口，即出口公司认明出口机会并制订打进市场的战略，将它们需要的管理、专门知识和工作人员送到进口国提供服务。在这一模式中，移到进口国的工作人员仍然是出口国的公司雇用的，但也可能包括设在出口国的自营服务提供者或者为执行具体任务与在出口国、进口国或第三国的公司订有合同雇用关系的人员。

9. 虽然这种有组织的劳动集约服务出口已经存在许多年(例如,船舶所有人早已将其船舶和船员的服务出租给其原籍国公司以外的公司),但这种出口近年来才开始变成重要的贸易流动。海湾国家在1970年代和1980年代期间建筑项目迅速增加大大促进了建筑服务的出口,不仅促进了引进项目管理知识或工程技术的公司的出口,而且也促进了建造项目所需的建筑工人(往往是从第三国招募的)的出口。大韩民国、埃及、摩洛哥、黎巴嫩、南斯拉夫、印度、中国和其他发展中国家的建筑公司在这段期间进入了这些新的出口市场。² 现在印度和大韩民国的公司向整个亚洲和向发达国家出口工程和管理顾问服务,墨西哥的公司则将工程和建筑服务出口到拉丁美洲所有地区,目前甚至出口到美国某些地区。³ 近年来(在1980年代期间)一些国家采取了类似的办法开发结合新技术的劳动集约服务,这种服务需要较少的人员流动。例如,印度、大韩民国和菲律宾成功地打进了电脑软件和数据处理服务的世界市场,包括美国和日本等先进国家的市场。⁴

10. 有很多逸话证据表明“境外内勤服务”(即数据输入、数据处理、软件等)正在迅速增长,这些服务在发展中国家进行,输入和输出则利用电子传送从发达国家市场传来和传到发达国家市场。这是发达国家公司(例如航空公司)实行的在低工资国家进行其最劳动集约的支助服务活动战略的一部分,这种战略可享受廉价劳力的好处,但没有工作证的问题和与国际人员流动有关的其他困难。另一方面,针对这一现象进行的几项研究表明,虽然发展中国家公司正在受益于这一类贸易,但如人员流动受到限制,它们的前景将受到严重的不利影响,正象许多可以称为“劳动集约的高技术”部门,如定制的软件、机器维修等的情况。技术人员有必要考察顾客的厂房。⁵ 为了在“上端”市场进行竞争也有必要进入最先进的市场。否则发展中国家公司将沦为分包商,互相争夺有限的市场份额。

B. 劳力流动对经济的影响

11. 许多发展中国家高度依赖人员的跨界流动。有些发展中国家,特别是许多最不发达国家,在国外国民的收入是它们唯一的服务出口,也是少数国家唯一的外汇来源。对这些国家来说,汇款(移徙工人从就业国寄回原籍国的那一部分收入)在国内总产值、出口和进口中占很大的比例,是很有吸引力的外汇收入手段和经济发展机会。⁶ 国际货币基金组织《国际收入统计年鉴》汇编了各国资料来源提供的数据,估计1991年发展中国家来自全球各地的名义汇款是930亿美元,1980年是433亿美元。这一全球汇款总数“反映了国际移徙已成为国际服务贸易的主要部分”。⁷

在1991年，汇款约占世界服务贸易总值——已是相当大的数字8,621亿美元(根据货币基金组织的计算)——的10.7%。

12. 官方汇款的估计有严重的不足处。不是所有国家都报告了数据。各国将汇款记录和汇报在不同的国际收支统计项目下，而且各国的汇报要或惯例也不相同。国际收支经常项目统计中有三个项目是相关的：“工人汇款”、“移徙转让”和“劳工收入”。“工人汇款”是在国外超过一年的工人转移的价值；“移徙转让”包括与移徙有关的货物和金融资产流量；“劳工收入”来自在国外工作不到一年的季节工人。

13. 与劳力跨界流动对经济的影响有关的一个重要考虑是，虽然许多国家保有它们在国外工作的国民的职业记录，但这些统计数字很难在国际一级进行比较。还应该认识到的是这些“贸易流量”是根据住在外国的国民所作的付款计算的；这些数字不能充分表明人员流动作为服务提供方式的重要性，因为临时在外国的人员提供的许多服务是反映在为所提供的服务付给一家公司的款项中，而这家公司可能是在市场国家中。在许多情况下，人员流动只是最后的一揽子服务的一个组成部分。

1. 非洲

14. 在过去二十年中，非洲内部和来自非洲的人员流动不断增加。因此，在国外工作的非洲人所得的收入流入量在许多非洲国家的服务出口和国内总产值中变得相当重要(例如埃及、摩洛哥、突尼斯、布基纳法索、中非共和国、刚果、加蓬、塞内加尔、坦桑尼亚、博茨瓦纳、莫桑比克、苏丹、佛得角和莱索托)。⁸

15. 就原籍国而言，有组织的非洲人员流动主要来自南部非洲国家——特别是博茨瓦纳、莱索托、莫桑比克和斯威士兰——和来自北部非洲国家，特别是埃及。埃及大规模出口劳务的经验可追溯到1970年代初期，不过埃及人暂时或永久移徙海外的传统可追溯到1920年代，可能更早。1987年，据中央公众流动性和统计局(CAPMAS)的统计，有将近200万埃及人在海外，其中92%有工作，其余的是不工作的眷属。⁹也有来自非洲其他地区，特别是西非的有组织人员流动，但其重要性远不如该地区的个人移徙流动。

16. 就目的地国而言，非洲有组织的人员流动的主要接收国是南非共和国、海湾合作理事会国家、其他中东国家和阿拉伯利比亚民众国，其他非洲国家是较小规模的接收国。

表 1

1991年劳务出口国的劳务净收入和商品出口

国 家	劳务净收入	商品出口	劳务收入占商品出口的百分比
<u>拉丁美洲</u>			
阿根廷	29	11972	0.2
玻利维亚	23	760	3.0
巴西	813	31408	2.5
智利	40	8929	0.4
哥伦比亚	1717	7572	22.6
萨尔瓦多	470	588	0.8
墨西哥	2055	27121	7.5
<u>非 洲</u>			
阿尔及利亚	332	12964	2.5
埃及	4054	3856	105.1
摩洛哥	2012	4277	47.0
突尼斯	578	4021	14.3
贝宁	71	297	23.9
加纳(1990)	202	891	22.6
马里	70	354	19.7
塞内加尔	28	903	3.1
<u>亚 洲</u>			
孟加拉国	236	1689	13.9
印度(1990)	2209	13510	16.4
巴基斯坦	1797	6352	28.2
斯里兰卡	395	1990	19.8
菲律宾	473	8840	5.3
土耳其	2854	13672	20.8
中国(1990)	274	51519	0.5
约旦	1124	1129	99.5

资料来：国际货币基金组织，《国际收支统计年鉴》，1991年和1992年，以及中国对外经济贸易部提供的数据。

注：劳务国际收支包括劳工收入、移徙转让和工人汇款。

2. 亚洲和太平洋

17. 亚洲和太平洋地区主要是净出口国。目前亚洲有八个主要的劳力出口国：印度、巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、印度尼西亚、大韩民国、菲律宾和泰国。1979年，印度、巴基斯坦、南朝鲜和菲律宾送出的合同季节工人人数超过100,000；1982年，菲律宾送出的人数是434,200，超过了其他七个国家送出的人数。

18. 在过去十年中，亚洲工人在中东市场上占主要地位，中东市场仍然是亚洲工人的主要目的地，不过还有在发达国家的其他目的地。区域内劳力流动发生在经济增长率、人均收入和就业机会不相同的国家之间。在1980年代，一些劳力丰富的亚洲国家的工人能够在变成劳力进口国的另一些亚洲国家和地区中工作，如日本、香港、澳门、新加坡、中国台湾省、马来西亚和大韩民国。¹⁰

19. 东盟国家中既有净劳力进口国(文莱和新加坡)，也有净劳力出口国(马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、泰国)。大多数来自东盟的临时季节工人是在中东工作。出口到发达国家、特别是日本的临时劳工也有一些增加。¹¹

20. 马来西亚既是劳动集约服务的出口国也是进口国，将工作证发给经批准的外国经理人员、专业人员、监督人员、技术人员和熟练工人。菲律宾长期以来一直是向外国提供劳工的主要国家。1981年，约有25万菲律宾合同工人到国外，大部分到中东。1980年，海外菲律宾工人的汇款约为8.15亿美元，相当于商品出口的14%。新加坡自1960年代末期以来的迅速工业化，使它日益依赖技术熟练和不熟练的外国工人。1988年，新加坡的劳动力中约有157,000外国人。泰国在历史上并不是劳动集约服务的主要出口国，于1970年代开始鼓励劳力出口。随后它发展成为对海湾国家的一大劳力出口国，从1975年的不到4,000季节工人到1980年代初期的超过40,000工人。汇款从1980年代初期的每年大约5,500万美元增加到1980年代末期的大约10亿美元。¹²

21. 1989年在中东的大约795,000外国工人中，巴基斯坦和印度提供了27%，孟加拉国和斯里兰卡提供了22%。在这方面，这种劳务出口尤其是通过汇款，对经济的影响相当大，特别是在巴基斯坦和孟加拉国(1988年分别占其出口收入总额的35%和47%)，印度和斯里兰卡也得到了相当大的外汇收入。¹³

22. 某些太平洋岛屿国家向邻近国家出口技术熟练和不熟练人力，并且为船公司提供船员。斐济、汤加、西萨摩亚、基里巴斯、图瓦卢和瓦努阿图有相当多的国民在国外工作并汇回外汇收入。海外就业所得的收入对这些国家来说是很大的一笔。估计汤加从海外就业得到的汇款约为其商品出口价值的三倍，西萨摩亚则约为

其商品出口数字的二倍。基里巴斯和瓦努阿图从海外就业得到的收入分别约为其商品出口的40%和20%。¹⁴

3. 中国

23. 同其他出口劳力的发展中国家、特别是上面提到的亚洲国家相比，中国出口的人员较少、赚取的劳工收入较少、在国际劳务市场中所占的份额较少。¹⁵ 中国的劳力出口收入，无论在数额上还是在占商品出口收入的份额上，都比其他亚洲出口劳力的国家低。中国有超过10亿的人口，目前从劳力出口得到的收入只相当于其商品出口收入的0.5%。由于中国实行对外开放政策，它提供的劳动集约服务已逐渐增加。

24. 1979年，中国建立了四家专门从事劳务出口的公司。中国的劳务出口是通过中国国际经济和技术合作公司，根据与外国政府、企业和个人签订的合同或协定进行的。经国务院或对外经济贸易部批准的国际公司有123家。这些公司是为从事国际建设和劳务项目而设立的法人实体。

25. 中国劳务出口的发展可分为三个主要阶段：(a) 在1979年至1984年的第一阶段，在国外工作的人员数目从2,000增加到50,000。所有公司签订的劳务合同价值总额从1979年的1,760万美元增加到1984年的1.99亿美元；(b) 在1985年至1990年的第二阶段，中国的劳务出口增加很慢。1990年，约有58,000人到国外工作，合同价值为4.78亿美元；(c) 在从1991年开始的第三阶段，中国在海外工作的人数超过89,000，劳务合同增加到10亿美元。香港、澳门、日本、新加坡、俄罗斯和美国是中国劳务出口的主要市场，在1991年约占在国外工作人员总数的61%。到1991年底，已同157个国家以及亚洲、非洲、欧洲、北美洲、拉丁美洲和大洋洲等区域签订了超过24,000项的建筑和劳务合同。在到那时候为止已签订的合同价值总额190亿美元中，有价值120亿美元的项目已经完成。

26. 亚洲是中国劳务出口的最大市场，在1982年至1991年期间占了在国外工作人员总数的71%。非洲是中国劳务出口的第二大市场，占这类工人总数的15%（阿拉伯利比亚民众国、阿尔及利亚、埃及和博茨瓦纳是主要市场）。送到非洲的中国人员有三分之二以上是在建筑项目工作。欧洲是中国劳务出口的第三大市场，占所有这类工人的5.5%，合同占合同总数的12.8%。北美洲是第四大市场，占总数的4.2%。在1991年美国劳务合同占有所有合同的9.8%。拉丁美洲和大洋洲是比较小的市场。

4. 拉丁美洲和加勒比

27. 据估计, 约有1千万拉丁美洲和加勒比人居住在该区域外。不过, 拉丁美洲国家的劳务出口在总出口中所占的份额要比非洲和亚洲国家小, 在1988年为1%至7%, 加勒比国家则高一些。

28. 拉丁美洲和加勒比的主要趋势是: (1) 相当多的专业人员从拉丁美洲移民到发达国家, 特别是美国。在1961年至1983年期间, 约有700,000专业人员和其他受到良好训练的人员移民到美国、加拿大和联合王国;¹⁶ (2) 拉丁美洲的区域内流动发生在经济增长率、人均收入和就业机会不相同的国家之间。例如, 阿根廷、委内瑞拉和巴西是接收来自邻近国家的移徙工人的主要国家。拉丁美洲区域内的这种人员流动一般涉及技能水平较低的人员, 主要发生在邻近国家之间, 例如, 从哥伦比亚到委内瑞拉; 从玻利维亚、巴拉圭和智利到阿根廷。¹⁷

5. 中东

29. 在中东, 国外劳工收入对许多国家来说很重要, 超过了全部商品出口的收入。1973年以后数百万的合同工人流入了石油生产国。1975年, 在海湾合作理事会国家(沙特阿拉伯、阿曼、科威特、巴林、阿拉伯联合酋长国和卡塔尔)的季节工人有35%在建筑业工作, 有29%在其他服务部门工作。

30. 亚洲作为劳工来源的重要性在1975年以后增加了, 估计当时有360,000工人, 占该区域非国民劳动力的20%。到1985年, 约有350万工人。1975年, 印度和巴基斯坦在中东的亚洲工人中占了95%; 到1989年, 它们所占的份额可能不到25%, 东南亚和东亚已成为主要的供应地区。¹⁸ 海湾地区的外国工人组成在1991-1992年海湾战争以后可能有很大的改变。

C. “自然人”提供的服务

31. 只有少数国家记录了在国外工人的人的职业, 从这些国家得到的数据表明, 发展中国家在劳动集约服务贸易方面的比较优势也是一些发展中国家越来越有能力向出口市场提供技术熟练和技术很熟练的劳工的结果。这一资料指出了可以说是某些劳动集约服务“显露的比较优势”。

32. 埃及在非洲国家中具有比较优势, 因为它能够向劳力进口国提供技术熟练

的劳力。在国外工作的埃及人大多数是经理人员、专业人员和技术人员级别的产业或农业工人。¹⁹ 埃及移徙工人的教育和职业组成一般认为比全国平均高。

表 2

住在国外的埃及人的职业分布

职 业	百分比分布
经理人员、专业人员、技术人员	26.5
行政官员、董事	0.5
办事员	7.1
售货员	3.1
服务人员	3.2
农业工人	30.2
技术熟练和不熟练产业工人和运输业务员	27.3
其他	2.0
总计	100.0

资料来源：中央公众流动性和统计局，“埃及人移徙调查”（开罗，CAPMAS，1987年。

33. 东盟国家也有估计数可得。1980年代末期在国外工作的菲律宾人约有三分之一是产业工人，另有四分之一是专业人员、技术人员和相关工作的人员，大约同一比例的人从事服务性工作，主要是家庭工人。目前大多数印度尼西亚移徙工人是在家庭服务、航运和农业等部门工作。马来西亚是技术熟练和不熟练劳力的主要出口国，特别是出口到新加坡。

表 3

1983-1989年印度尼西亚移徙工人的职业分布

职 业	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
农业	2867	3133	3592	19229	5671	2135	36627
矿业	-	-	2	-	-	4	6
工业	-	-	3	-	2	2	7
电力	-	361	195	-	2	36	594
建筑	312	1313	1396	342	154	216	3733
旅游	326	602	137	475	49	78	1667
建筑服务	318	514	844	470	62	307	2515
家庭服务	12630	21638	42224	36808	43108	50001	206409
其他	-	-	-	1	-	-	1
总计	28957	37857	65544	65544	59362	59362	312414

资料来源：印度尼西亚共和国人力事务部，雅加达。

表 4

1975-1987年菲律宾移徙工人的职业分布

职 业	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987
专业/技术人员	4670	2650	9584	12347	39814	57617	112236
娱乐业	1925	2057	8380	14333	13117	18342	37888
管理/行政人员	71	210	1441	1804	1870	1202	2675
办事员	225	944	2896	2585	14189	15141	15929
售货员	53	30	265	446	2259	2780	4268
服务业	2747	4576	14089	33109	58151	91381	106654
农业	118	123	186	1322	1641	1217	2690
产业	2602	26086	55678	144970	249222	150074	144541
陆上总计	12501	36676	92519	210936	380263	337754	425881
海上总计	23534	33699	44818	55307	53944	51446	70973
总计	36035	70375	137337	266243	434207	389200	496854
菲律宾合同工 人的分布:							
陆上总计						320494	382229
海上总计						52290	67042
总计						372784	449271

资料来源：菲律宾海外就业局。

34. 研究表明东盟国家的服务出口通过人员临时流动有增加的潜力。²⁰ 四个最大的东盟国家已证明它们在需要很多技术不熟练工人的建筑服务出口方面具有竞争优势。新加坡已具有出口建筑和设计服务以及需要技术熟练劳力作为提供方式的电信方面的能力。运输是许多东盟国家已经具有竞争优势的另一个领域，尤其是在

空运服务方面。东盟国家在出口需要劳工流动性作为提供方式的旅游服务方面也具有潜力。马来西亚、菲律宾和新加坡等三个国家拥有在发达国家提供金融服务的技術人力。专业性服务是人员流动在很多情况下是唯一的提供方式的部门，东盟国家对发达国家的出口有很好的前景。

35. 阿根廷、巴西和委内瑞拉等拉丁美洲国家在国外工作的国民有很大部分(25%至50%)是专业人员，如教师、建筑师、工程师、护士、助产士、医生、牙医、律师、艺术家、数学家和统计员。²¹

36. 虽然中国在海外工作的人员大部分是低技术工人，但也有专业技术人员，如电脑软件技术员和医务人员。在1982年至1991年期间，在全部劳务出口合同中有40%以上是建筑项目，在海外劳务项目工作的人员则占有所有合同的58%。在海外建筑项目工作的人员有工程设计员、建筑工人、项目管理人、以及检验和培训技术员；劳务合作项目工作人员包括厨师、海员、农业工人、护士、金属板铸造工人和高级专门技术人员，如经理、电脑软件技术员、高级船员和医生。²²

二、人员临时流动体制

37. 临时流入发达国家的人员已达到相当多的水平。1980年代末期每年流入若干发达国家的临时外国人员(商务旅客以及短期移民工人)说明了这一现象。这些数据包括的范围由于每个国家统计机器的特点而各不相同。有些国家有详细的统计，另一些国家则没有。例如，加拿大没有访客(不管是短期逗留的商务旅客，还是观光游客)的正式记录。²³

38. 有三个国家有商务旅客入境的明确记录(联合王国、美国和在较小程度上澳大利亚)，对进入这三个国家的商务旅客(为进行业务进入一个国家的个人，一般是短期逗留)人数的估计表明年流入量相当高：1989年从海外(即加拿大和墨西哥除外)进入美国的有250万人以上；1990年进入联合王国的有130万人(不包括欧洲共同体)；1987-1988年进入澳大利亚的有200万人。这些数字可能低估了商务旅行的真正规模，因为许多个人以游客(观光旅行)身份入境，而不提他们旅行的真正目的。²⁴

39. 对发达国家允许其短期居留和工作的外国人人数的估计也表明这种形式的流动相当固定。不算因被外国政府或国际组织雇用而允许其短期工作和居留的那些人，澳大利亚在1987-1988年有预计将逗留超过一年的短期移民44,000人，加拿大1990年约有226,000短期移民，瑞士1989年有334,000短期移民，联合王国1990年

有149,000短期移民, 美国1989年有413,000短期移民。²⁵

A. “非移民”体制的一般特点

40. 提供服务的自然人的临时入境受到两大类文书的限制: (1) 管制入境和短期居留的签证、居留证和工作证, (2) 管制开业权的许可和证明规章。以下各段将审查有关前一类的国家体制和国际协定; 后一类将在另一份文件中讨论。²⁶

41. 签证和居留证是一国管制、控制和监测人员短期或长期移民入境的最重要手段。限制临时入境的法律、规章和行政手续从极为详细透明到非常含糊任意的都有。但是, 在处理为工作短期逗留的情况时, 大多数国家将申请人分成两类:

- 短期访客, 通常叫做“商务旅客”, 他们要求准许入境一国做极短期的逗留(一般是几天或几个星期; 有时是几个月), 但在东道国期间无报酬地工作(换句话说, 他们不受东道国的任何组织雇用);
- 短期工作居民, 他们可能要求入境一国逗留数月或数年, 目的是有报酬地在该国工作(换句话说, 受东道国的一个组织雇用)。短期工作居民一般包括公司内部被调职者、公司受训人、个别服务订约人(自雇的顾问、艺术家、运动员、或进口国一个组织在出口国雇用来履行某一具体合同的任何人)、售货员和投资者。

42. 在发给签证和居留证时, 大多数国家的发证当局所作的决定部分是根据一些普遍关切的问题。这些问题可能包括申请人的原籍国、健康状况、是否有以前犯罪的记录、在该国移民局是否有以前的记录。在有些国家, 甚至宗教、性别和种族也可能是决定因素。

43. 此外, 给予签证或居留证的决定也根据上面提到的访问目的。具体地说, 大多数国在处理“商务旅客”时, 往往根据职业类型(例如, 经理、高级专业人员或推销员)或访问期间进行的活动类型或技术强度(例如, 参加会议、从事合同谈判、参加交易会)限制这一类访客。²⁷

44. 为有报酬的就业而要求短期入境的申请人通常分成两类, 一类是其职业不需要劳力证明检验的人员(可能包括作为公司内部被调职人员的高级经理、具有先进技术知识的人员或“专门知识”人员、推销员和投资者), 另一类的职业需要劳力市场检验。在这两种情况下, 发给签证或居留证通常是与给予工作证联系在一起。

45. 多数国家订有这种短期入境的期限, 一般是90天到6个月。此外, 短期访

客一般不能从设在他们做客的国家的商业实体领取工资或薪水，只能从设在他们本国的实体领取工资或薪水。理论上，多数国家对外国人入境作短期商务访问没有什么限制(除了因为公共卫生、国家安全、战争或其他有关例外情况外)。实际上，许多国家对短期商务工作人员(即季节性人员除外)入境的控制要严格得多，或者不允许入境，或者只允许他们作很短暂的逗留。同短期访问比较，较长的短期商务入境的特点是入境的个人通常会申请短期居留证并从设在进口国的商业实体领取工资或薪水。在处理这种较长的短期入境时，多数国家的限制比较多。有些国家可能很快地给予外国公司的高级行政人员、经理和主要工作人员短期居留权，同时严格控制从属工作人员的入境——一般通过劳力证明检验或将发给签证同与签证申请人的职业有关的当地劳力市场情况联系起来的类似措施。

46. 工作证的发给一般根据两个标准。第一个标准是上面提到过的申请人的职业；第二个标准是东道国愿意让、甚至鼓励其劳力市场进行竞争的程度。许多国家对经理、“专门知识”人员、销售代表或公司内部调职高级人员的入境没有什么限制。限制可能基于职业或基于所涉的特定工业或服务部门，一般考虑到有关特定职业或工业部门的现有失业水平。有些劳力市场检验是透明的，例如，申请人在上述各项标准上各得到某一分数，然后根据他或她得到的总分发给工作证；有些国家使用限额，也有一些国家混合使用透明的检验和限额两者。有些标准很含糊任意。一般发给的是具体职业的工作证，工作地点是申请人原来提出的申请中写明的，期间有限(一般是一年或两年，可以延长)。

47. 如上所述，不同国家有不同的“经济需要”或“劳力市场”检验办法。意大利在核实没有具有与申请人相同的职业技能的意大利人或其他欧洲共同体国民可得后发给工作证。在加拿大，只有在证明有关人员在加拿大就业不会不利地影响到加拿大公民或加拿大永久居民的就业机会或一项劳资纠纷的解决时才发给就业许可。在瑞士，一般只有在设在瑞士的雇主找不到本国工人能够并愿意按照通常给予空缺职位的条件增补空缺时，才发给临时工作证。在德国，工作证是由地方就业当局根据当地劳力市场情况发给。地方就业当局应把本国劳动力和与德国人具有同等地位的外国国民(或欧洲共同体成员国民)的利益放在其他外国申请人的利益之前。

48. 劳力证明(或“经济需要”)检验视需要具有以下不同特点：

- 客观的劳力证明检验所根据的标准可能是，按外国人所做的工作和将雇用他的地区的失业率衡量的同本国劳动力的竞争，或是雇主已作出努力雇用当地雇员但找不到的证明；例如，工作证是根据当地市场情况发给，如一个职位可以找到一个国民填补时则不发给。

- 限额制度可能以产业部门为基础；例如，在美国，短期或季节性农业工人需要美国劳工部发给农业工作证。发证程序包括确定雇用的是否为农业工人、工作是否为临时或季节性的、受益人是否合格作有关工作、该工作是否开放给美国工人和是否有合格的美国工人可得、雇用合格的外国工人是否可能影响到国内劳力市场、受益人的雇用条件包括住房条件是否符合适用的要求。瑞士使用年度限额。要发给工作证，雇主必须证明它已作出合理的努力在国内市场寻找雇员，有关空缺已上报瑞士劳工当局，但它无法在适当的期间内在国内劳力市场上找到雇员。限额在瑞士联邦和各州之间分配。
- 瑞士对季节工人使用特别工作证，一般只发给来自葡萄牙、西班牙、意大利和南斯拉夫等传统征聘地区的工人，并且只准他们在季节性工作的部门(建筑、旅馆业、农业)或雇用季节工人的其他部门的公司中工作。州劳力市场办公室确定每个公司的季节期间--不超过9个月。各州有权每年发给153,750季节工作证，联邦有权发给10,000工作证，但任何时候在瑞士的季节工人总数不得超过110,000。
- 主观的检验；在这种情况下，国家主管当局--移民局或劳工局--有广泛的斟酌决定权。
- 各行各业完全禁止。

49. 一般说来，对某一类人员，如商务旅客、公司内部调职人员、销售代表(服务销售者)和专家存在一些方便措施。

(a) 商务旅客：

上面已指出过，多数国家对商务旅客不适用劳力证明检验。不过，许多国家对称为商务旅客的人员有限制。限制通常是基于职业类型或访问期间所进行的活动类型(例如参加会议、从事合同谈判等)。

例如，澳大利亚的短期居留和入境签证有24个类别，其中包括行政人员、专家、工作假期、娱乐业、医务人员等。行政人员类别是为了方便高级管理人员进入澳大利亚以改善当地营业实务并鼓励引进和转让新技能和技术。它只适用于负责公司在澳大利亚的全部业务--至少是一大部分--的高级经理。标准劳力市场检验要求对于这一类别并不是强制性的。的确，保证人可以提出书面陈述，说明为什么有关职位不能由当地劳动力填补，

为什么必须由海外人员担任。

(b) 公司内部调职人员:

公司内部调职人员是公司调到进口国为当地商务代表工作并且将短期居留的雇员;他们在进口国支薪,逗留期间从几个月到几年。一般来说,多数发达国家给予某些管理人员和专门知识人员(也叫做必要人员)相当宽大的逗留期间(多达数年),但多数国家不让非必要人员入境,或者施加很严格的限制条件。在允许非必要人员入境的情况下,通常会施加歧视性很大(按国籍)的严格条件,利用劳力市场检验甄选申请人(以防止外国雇员同本国雇员竞争)。

在美国,这个类别只包括那些在过去三年内被合格组织在美国境外雇用连续一年、并且向同一雇主的分公司、子公司或联属公司寻求经理或行政工作或涉及专门知识的工作的雇员。经理和行政人员类别的新法定定义强调管理重要业务职能的责任而不是监督的职工人数。

(c) 服务销售者:

服务销售者是不住在进口国的人员,他是一个服务提供者的(销售)代表为了谈判服务出售或为服务提供者签订服务出售协定而申请临时入境。这些代表不能从事对一般大众的直接销售,也不能自己提供服务。

(d) 专家:

专家是指具有贸易、技术或专业技能并且负责一个组织在进口国的业务的某一个方面或在这个方面工作的人员。技能是根据申请人的工作经验、资格、是否胜任空缺职位来评价的。首次居留期可多达两年,并且可以延长,但总的居留期不超过4年。

在美国,要雇用外国专业人员做专门性工作时,雇主必须提出劳动条件申请供劳工部长批准。在审查申请时,劳工部采用控诉驱动执行的程序,这包括雇主提出证明、公开审查劳动条件申请、受害人提出控诉的能力。可根据调查结果对雇主提起刑事诉讼,雇主可能被罚至少一年不得雇

用临时外国人。为了实施控诉驱动执行的措施，劳工部规定公司在美国必须有法律代表。

50. 对外国工人的另一个主要限制是发给外国专业人员许可证。主要限制是国籍和/或居留要求。²⁸ 对外国工人的其他限制包括限制外国工人的居住条件和民权，如限制工人家属入境、限制工人家属工作的机会、限制外国人员可以居住的地方等等。各国还可能限制外国工人的社会、保健和其他福利，在工资和薪水方面给他们差别待遇，限制他们接受培训的机会，不让外国人担任某些工作或责任较大的职位。最后，进口国可能以外汇管制为理由限制外国雇员向海外汇款。

51. 在德国，根据个别合同被雇用的外国人，如该合同订约人按照商业协定执行明确具体的任务，那么在执行任务期间他可以得到居留证。在德国为外国公司工作的外国人如工作期间不超过3个月而且保留他在外国的永久居留，那么根据德国法律他不算是有报酬地在德国就业。对在边界地区内工作并且每天回到其住处的外国人发给越界工作证，但申请人必须在邻国边境地区居住6个月以上。

B. 职业和部门一级的规定

52. 许多国家的移民规章规定了不须适用劳力证明检验即可发给雇用许可的情况。在这方面有三种不同的主要情况。

53. 移民法规定了某些职业类别的短期入境措施比一般的要宽大。在德国，独立雇员、经常跨越国界的运输业者、装配和修理服务人员、艺术家、运动员、学生、科学家和记者不需要工作证。参加讨论或谈判的商人不算是从事有报酬的活动，因此也不需要工作证。

54. 在西班牙，不需要工作证的人包括学术界人员、文化机构工作人员、特派新闻记者、表演业者、教士、科学家、为政府服务的技术员、外交官、国际组织官员及其家属。

55. 在联合王国，有一些不需要工作证的就业，其雇员在外交部登记，而不是在就业部登记。这些包括在联合王国没有分公司、子公司或其他代表的海外公司的唯一代表；交换教师和语文助教；准备上船的船员；外国航空公司业务人员；农业季节工人。

56. 有些专门性职业可能不需要劳力证明检验。在瑞士，有些人可以不管现行的限额而得到临时工作证。这些人是一年在瑞士逗留不到8个月并且是作为艺术家在规定的某些领域工作的外国人。在日本，教授、艺术家、外国宗教人士、记

者、投资者、企业经理、法律或会计服务提供者一般可以得到6个月、一年或三年的入境签证；其余类别的入境签证是3个月、6个月或一年。

57. 日本的移民管制和难民承认法规定发给14类别的人就业签证。这些人包括各种行业(例如, 外国法律、医疗服务、外国会计)的技术熟练工人或专家、公司内部调职人员、表演业者和教授。有许多要求限制签证类别的范围, 如教育水平和工作经验。外国人还需要证明他们得到的薪水不少于日本国民做同样工作将得到的薪水。在德国, 小学外语教师、大学外语教授、做外国菜的餐馆雇用的该外国国籍厨师都是可以因特别需要准许入境的职业。在联合王国, 执行特定专家职能的技术熟练工人以及受限额和特殊条件限制的类别的工人; 如旅馆和餐馆工人、家庭工人和医院辅助人员; 可得到工作证。

58. 许多国家, 可能是所有发达国家都有其劳力市场的不同部分出现短缺的现象。因此, 移民法和规章也列举了出现短缺或特别需要的职业。例如, 为了应付护士短缺, 1989年美国护士移民免除法创立了一个新的签证类别(HIA), 免除护士的劳力证明要求。HIA签证发给的程序如下: 保健主管当局向移民和归化局提出证据说明如不雇用外国人将对保健服务造成很大的破坏; 雇用外国人不会影响工资和工作条件; 将付给外国人通行的工资; 有关保健设施正在努力征聘和雇用足够的本国人和永久居民填补护士职位; 没有进行中的罢工或停工; 已将雇用外国人的申请通知该设施注册护士的谈判代表。

59. 在新西兰, 职业优先清单上所列的职业不需要先调查是否有合适的合格当地人即可得到居留证和临时工作证。该清单定期修订, 载有一系列的专业、技术和贸易职业。1988年该清单列有会计师、电脑工作人员、金融分析家、电力和电子工程师、从事股票市场、银行、金融和销售活动的经理和决策者, 以及造船人员、细木工、室内装潢商和胶印工人。清单还载有许多保健部门职业。

60. 在瑞士, 在三个条件下发给外国公司的建筑工作人员最长一年的工作证: 该公司在瑞士没有分支机构、子公司或许可证接受人; 需要这些工作人员在限定时间内为单一一项建筑项目工作; 本国劳力市场上找不到项目所需的本地工人和技术设备。

61. 本研究报告探讨了在区域合作范围(见下文)以外的发展中国家移民体制。这种体制的一个主要特点是投资和人员流动之间的联系, 即根据外国公司的投资规模允许该公司进口一定的高级雇员和技术人员。大多数发展中国家认识到限制技术专业人员进口可能是自拆台脚的政策。例如, 上面指出过, 马来西亚订有出口某些类型的技术熟练和半熟练劳工、同时进口技术专业人员的政策。

三、服务提供者流动的国际体制

62. 乌拉圭回合关于服务贸易的谈判是第一次在多边一级把人员流动当作贸易问题处理，但各国在自由贸易协定、关税同盟以及区域、分区域协定中已经处理了这一问题。仔细考察有些协定的经验可以看出，其中大多数在尝试真正放宽有关人员流动的限制一点上曾遇到困难。²⁹

A. 区域安排

1. 欧洲共同体(欧共体)

63. 欧共体罗马条约的许多条中规定，欧共体内的工人和其他人有迁徙自由，开业和资本流动自由，并有提供服务的自由。1991年12月在布鲁塞尔签订的欧洲联盟条约草案中有关移民的规定包括人员、服务和资本流动自由(第48-73g条)。

64. 就业期不满一年者适用特别规定。非独立工人只要持有护照或身证，并有雇主开的证明，就可以从事期限在三个月以下的活动。在东道国工作三个月以上、一年以下的非独立工人还需持有临时居留许可。独立工人——即工商业和小型手工业的中介交易人——无需这种证明或许可。工作时间较长的人可申请居留许可，其有效期通常至少五年，而且可以延期。

65. 应当指出，创立欧共体的条约中有关一般人和工人迁徙自由的规定虽然十分宽大，欧共体为落实这项权利却化了很长的时间。要由一系列欧共体法院的裁决、理事会指令和欧共体条例来进一步界定这种自由的定义。就许多专业而言，这种情况一直拖延到八十年代后期。

2. 北欧劳力共同市场

66. 按现行规定，人们有权暂时或长期从事领取工资的雇佣劳动(主要指非独立工人)而无需劳动许可或劳动力市场测试。其他多国协定对独立工人的规定往往比对非独立工人宽松，北欧共同市场却不同，对独立工人反而更加严格，各国保留对管理人员、个体经营者和专业工作者适用各种限制的权利。仅有很有限的医护工作者可自由在北欧市场上提供服务，不论是受人雇用或独立开业。北欧理事会现正

研讨是否可将这项自由扩及其他医疗专业人员。对参与北欧合作方案的专业人员则向例给予临时流动的自由。

3. 欧洲自由贸易联盟

67. 欧洲自由贸易联盟的目标是在各成员国之间实现货物自由贸易，为此而取消关税和配额，并对管理经济企业、具体而言就是制造或贸易业者给予开业权。这一权利包括企业家、经理人员和这种企业“所必需的”工作人员短期访问，临时居留或长期居留。欧洲自由贸易联盟成员国同其周边国家订有大量双边协定，这也可以说明为什么未设法为工人和其他经济行为者的流动制定综合性的共同办法。

4. 欧洲经济区

68. 1992年5月2日，欧洲自由贸易联盟7个成员国同欧洲共同体签订了建立欧洲经济区的协定。欧洲经济区协定的目标是除货物自由贸易外，还许可区域内人员、资本和服务自由流通，所谓“四大自由”。

69. 协定的第三部分论述人员、服务、资本自由流动问题。欧洲经济区规定工人流动自由，从而不得再在雇用、报酬和其他工作及就业条件方面对欧共体成员国和欧洲自由贸易联盟国家的工人因国籍不同而有所歧视(关于工作和个体经营者的第一章第28条)。这一点适用于各类雇用情况，只有公共部门的若干职业门类是例外。

70. 协定中明确提及开业自由，就是说，欧洲经济区任一国的国民都有权在经济区的任何地点开办商业、代理机构、分支机构等，并有权进行个体经营活动。

71. 欧洲经济区协定保证有在不受歧视的基础上于区内任何地点提供服务的自由。这包括在他国开办商业的自由和专业人员在其本国之外执业的自由。签约国承诺对欧洲经济区一切国民给予同等待遇。工匠、专业人员或其他受雇于工商业的工人有权在其提供服务的国家内暂时工作，并享有同该国国民一样的工作条件。

5. 北美自由贸易协定

72. 尽管北美自由贸易协定关于“商业人员暂时入境”的第十六章中各项规定反映出宜于在互惠的基础上对暂时入境给予方便，并为暂时入境一事制定明白易

晓的标准和程序，但这一协定并不造成象欧共体和欧洲经济区那样的劳动力的共同市场。北美自由贸易协定各国保有对本国劳动力的长久就业基地给予保护的权力，也保有实施并强制执行本国移民政策的权利。

73. 基本规定是，每一国家对于按照适用的公共卫生、安全和国家安全措施有资格入境的商业人员必须准许暂时入境。对于符合现行移民措施中有关暂时入境规定的，拟从事该协定第十六章表一所列商业活动的商业人员，须准予暂时入境而无需取得就业许可，符合上述条件的人员即使从事表一所未列的活动，也可准其暂时入境。

74. 每一国家应准许四类商业人员暂时入境：

- (1) 从事国际商业活动者入境访问，为了主持有关以下各方面的活动：研究和设计，增长，制造和生产，推销，销售，分销，销售后服务，其他一般性服务；
- (2) 在其本国与拟入境国家之间进行大量货物和服务贸易的贸易商，以及有意在拟入境国家作大笔投资者，但须有监督或行政人员身份或具有必需技能；
- (3) 公司内部调派人员——派往另一北美自由贸易协定国家同一公司中工作的管理或行政人员，或具有专门知识的人员；
- (4) 一定类别的专业人员，须有规定的起码教育水平或持有他种证件，拟去该国商界从事专业工作。

75. 墨西哥同美国议定，每年可有5,500名墨西哥专业人员进入美国，这不包括按美国法律在专业人员全球限额65,000名项下入境的同类专业人员（后者不受北美自由贸易协定影响）。5,500名的限额可由美、墨两国协议增加，且于该协定生效10年后取消，两国也可决定不到10年即行取消，加拿大未规定墨西哥人员入境限额。

76. 第十六章还规定，这三国应通过暂时入境问题专门工作组进行磋商。该组将审议对按照北美自由贸易协定获准入境一年或一年以上的贸易商、投资人、公司内部调派人员和专业人员的配偶准予暂时入境问题。至于商业人员暂时入境，北美自由贸易协定第十六章“商业人员暂时入境”中规定了准许另一缔约国四类商业人员中任何一类暂时入境的基本原则。

77. 根据协定中的透明度规定，每一国应公布清楚说明商业人员援用该协定暂时入境条款时须遵行手续的文件。该协定有关解决争议的规定只适用于一国根据多次发生的事例指控另一国未遵守暂时入境条款的情况。

6. 其他区域安排

78. 1975年的拉各斯条约建立了西非国家经济共同体，旨在促进“所有经济活动领域”的合作与发展。关于迁徙和居留自由的第四章提出了成员国公民在共同体内有迁徙自由。第27条要求成员国取消对共同体内迁徙及居留自由的一切障碍。第27.2条提出开业权。1979年6月关于人员迁徙自由和居留及开业权的议定书对西非国家经济共同体条约中的这一点作出了规定。根据议定书，迁徙自由是指：“接受已提出的雇用提议，或为此目的在成员国境内自由往来，为就业而居留，且就业后仍可居住的权利”。该议定书给予的迁徙和居留权并不限定经济活动部门或工人类别。³⁰

79. 建立中非国家经济共同体的条约规定，成员国的公民应视为共同体公民，并建议逐步精简共同体内迁徙自由和开业权的程序。关于中非国家经济共同体内成员国国民迁徙自由及开业权的议定书涉及旅游者、商人、工人和自由职业者。商人入境应持有成员国全国商会开具的证明。工人的迁徙自由要受公共秩序、公共安全、公共卫生方面的限制，但包括有权接受成员国中的工作提议，为此而在该成员国境内自由往来，按照成员国管理其本国人民的法规在该国居住工作，工作结束后仍在该国境内居留以便另觅他职或长期定居。

80. 东南亚国家联盟地区虽然没有关于就业移民的双边或区域性协定，但各成员国同意，东盟国民不因就业理由短期入境可无需签证。这一安排对该地区的旅游和商业起了很大的鼓励作用。³¹

81. 海湾合作理事会成员国的经济合作及一体化体现在1981年6月8日的统一经济协定中。这是一份综合性文件，详细订明该区域经济活动协调和一体化的框架、机制和原则。统一经济协定第二章第8条列有四条原则，是成员国服务一体化和自由化的基础，其中包括迁徙、工作和定居自由。³²

82. 阿拉伯经济统一理事会成员国劳动力流动协定载有关于透明度、优惠待遇、承认证书及资格的规定。协定中规定，各国至少每年交流一次为促进它们之间劳动力流动所需的一切数据和资料，包括关于工作和生活条件的资料，在外国工作的入境程序和法律规定，每个国家所需工人人数，以及关于劳动力流动的国际承诺。各成员国也同意优先雇用阿拉伯工人并准许他们汇出部分工资。各国还同意承认主管当局颁发的身份证件以及经承认的科学和专业资格。

83. 建立加勒比共同体和加勒比共同市场的1973年条约综合述及服务问题。

条约中虽未明确规定资本和人员自由流动问题，但有关于人员迁徙自由的限制性保障条款，规定“本条约中任何规定均不得解释为要求一成员国、或使该成员国有义务准许人员自由入境，不论有关人员是否共同市场其他成员国的国民”(第38条)。这使各成员国在可能放宽服务贸易时对是否准许人员自由流动有很大的决定权。³³

84. 1960年12月13日的马那瓜条约建立了中美洲共同市场，包括哥斯达黎加、危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯和尼加拉瓜五国。条约中有两项直接涉及服务的规定。第四章关于“过境和运输”，第15条准许该地区中货物和运输单位自由过境。此外，第六章第17条对其他成员国国民的资本投资给予国民待遇，并给予组织管理生产企业(金融或商业)或参加这些企业的权利。但条约中并未准许成员国之间的劳力自由流动。³⁴

85. 卡塔赫纳协定中没有关于安第斯国家人员可自由流动的规定。不过，安第斯集团最后制定了一项服务一体化方案，旨在建立区域内的共同服务市场，所用手段之一是准许人员自由流动，³⁵ 据此，各签署国将进行谈判，以确定人员流动自由的条件。

86. 阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭四国于1991年3月26日签订的建立共同市场(南锥体共同市场)条约，涉及消除对货物流通的关税和非关税限制，及其他相应措施，从而使货物、服务和生产要素可在各国之间自由流动。第5(d)条规定，在过渡期间，建设共同市场的主要工具之一是“通过部门协定，以使生产要素的利用和流动尽可能达到最适当的程度，并实现有效率的经营规模”。³⁶

B. 双边协定

87. 若干国家订立了准许某些国家工人自由流动的双边文书或协定。

88. 欧洲共同体同其他欧洲国家(中欧、东欧和东南欧国家，包括独联体和格鲁吉亚)的，以及地中海地区各国之间的双边协定保证，根据有关国家雇主同欧共体成员国内一公司所签合同，发给短期合同工作许可证。

1. 加拿大--美国自由贸易协定

89. 加美自由贸易协定中有关人员流动各条旨在方便服务的提供，为此可设立商业营业点或联系点，准许开业，及互相承认专业资格。协定中规定的是放宽限制，而不是立即准许完全自由流动。其中准许四类人暂时入境：商业访问者，贸易

商和投资者，专业人员，公司内部调派人员。这一条约中，暂时入境指“无意永久居留”。根据自由贸易协定，美加两国同意不采用劳动力市场测试、限额或类似的条件来限制入境，同时简化申请及颁发签证的手续。此外，两国同意扩大可以商业访问者及专业人员身份准许入境的范围，为此制定了这两类人员的合格职业扩大名单(条约附件1502.1的表1-2)。这两份名单详细列明享有特别待遇的职业和专业，受雇用的高度熟练人员可获得某些通常只给予独立工作者的特权。医务专业人员不能援用这些规则，只有做教学或研究工作的才能入境。³⁷

2. 跨塔斯曼制度

90. 澳大利亚同新西兰之间虽然没有具体的劳动力流动协定，但根据1973年的一项协定，澳新两国之一的国民(受雇者或旅游者)前往另一国不需要入境签证和许可证。根据1988年的服务贸易议定书，澳新两国之间的跨塔斯曼旅行协定准许其中一国的国民在另一国市场上享受不亚于该国国民的待遇。提供服务者可随意在另一国市场上以自行选定的形式建立商业营业点联系点。提供服务者在外国投资方面须遵守东道国的外国投资政策。

91. 同劳动力流动有关的双边协定包括中国同美国的科技合作协定，其中有交换科学家、学者、专家、学生的规定，特别订明每个国家应尽力为人员和设备迅速出入国境提供方便。还有美国同尼日利亚签订的培训尼日利亚技术教育工作者的协定，以及建立美国和摩洛哥教育和文化交流两国委员会的协定。关于国家船舶上雇用外国海员问题有特别的法律。大多数发达国家都规定，主要工作人员须为本国国民，对其他船员的国籍则没有法定条件。发展中国家通常要求，在能雇到本国人士时，船舶上配备的人员应一律为本国国民，但有时受到资格限制。³⁸

C. 国际规定、特许类别

92. 乌拉圭回合中谈判服务贸易的多边框架时也讨论了人员流动问题。《服务贸易总协议》草案中对“服务贸易”所下的定义，包括“一缔约方的自然人在另一缔约方境内提供服务”。所以可在横向、部门或分部门基础上谈判有关人员流动的各项承诺。《关于根据本协议提供服务的自然人流动问题的附件》中确定了协议的范围(即，协议不适用于影响自然人寻求进入成员国就业市场的措施，或有关公民身份、永久性居留或就业的措施)，并具体承诺的谈判提供指导。这样，将《服

务贸易总协议》列入乌拉圭回合议定书就使人员流动方面的特许成为贸易权利和义务总平衡中的一部分，而不单是移民法上的问题。

93. 不过，迄今为止，各方在服务谈判组中提出的附有条件的提议，通常只涵盖了提供服务人员暂时入境签证类别的一小部分。就这一“方式”作了提议的大多数国家，特别是主要贸易国家，作出了横向提议，通常包括公司内部调派行政、管理、专家类人员，以及商业推销人员。提议中不说明部门或职业类别，实际使任何国家都很难从出口机会的角度来评估这样提议的价值。

94. 多边的《服务贸易总协议》草案对所有缔约方提供了若干普遍增加同服务有关的生产和贸易的机会，也载有若干专为发展中国家而设的概念、原则和规则。题为“增加发展中国家的参与”的第四条承认发达国家和发展中国家服务业的情况基本“不对称”，承诺发达国家将采取具体措施以方便发展中国家多参加世界服务贸易，为此而商定明确措施，针对发展中国家有出口利益的部门和供应方式，放宽进入市场的限制。

四、结论和建议

95. 实现发展中国家在劳动密集型服务方面的竞争潜力有一大障碍，就是移民法规对人员临时性流动所设的壁垒。为此，乌拉圭回合产生的《服务贸易总协议》草案承诺“自然人”前往另一国家提供服务构成服务“贸易”，这些人员的准入条件是贸易减让谈判的合理主题，这一草案应有助于发展中国家更多参与世界服务贸易。

96. 如上所述，由于市场日益全球化，临时人员跨国界流动的数量相当大，而且不断增加，尽管无论绝对或相对而言，不在本国居留的人数仍然很少。⁴⁰ 推动人员临时流动增加的不仅是服务出口公司或劳动力服务出口公司的人员，还有制造业出口商和投资者，他们需要派自己的人员去外国经营并保持货物出口。许多发达国家失业率虽高，劳动密集型服务业仍面临缺少熟练劳动力的情况。因此，尽管移民政策正不断收紧，吸引发展中国家技术精谙人才仍对这些国家有利。相反的，发展中国家却经受不起这种人才流失。这表明，发达国家和发展中国家若能作出有效安排，使后者在世界服务贸易中所占份额得以增加而不助长移民压力，同时减缓“人才流失”对两类国家都有好处。

A. 国家一级的政策

97. 发展中国家若想受益于现有的劳动密集型服务准入机会，或者在服务贸易总协议或分区域协定的基础上谈判准入情况的改善，可能需要在国家一级采取补充性的政策措施。在诸如建筑、工程咨询、维修、安全、航运、清洁、教育及同电子计算机有关的服务等领域，许多发展中国家已有相当多的出口劳动密集型服务的经验。同制造业或自然资源采掘业有关的专门知识也可以“外部化”，组织成劳动密集型企业。可以依据个别公司过去在市场上取得的经验仔细审查这种专门知识，评价其长处和弱点，以及在市场准入、国民待遇、限制性商业惯例等方面遇到的具体问题；也可以依据从前为促进某些公司增长而采取的国家政策的成效（或不见成效）来审查上述专门知识。这可以协助发展中国家便于渗透出口市场，积累专门知识和技术，并尽量扩大出口国的利润和外汇收入。似乎宜于就乌拉圭回合以后的框架中可能采用的新办法和成功的经验进行一项大型研究。此外，可向委员会指明一些具体例子，说明出口某些服务遇到什么样的问题。

98. 就出口国而言，有几点都表明，为提供成套服务而把国外人员流动纳入企业结构中比较有利。首先，这样做时，出口的不仅是非熟练劳动力，还有服务所需的管理诀窍和技术知识，整套提供服务的增值远高于仅由外来工人赚取的工资和薪金。这也便于得到特别的技术转让机会，因为个人和公司同拥有高级技术的发达国家公司协作，在工作中可积累经验和专门知识，获得知识和技能。⁴¹ 采用旨在提高知识技能的战略，使工作人员经历越来越富于挑战性的局面，并进行人员轮调以扩大总的知识基础，可以更多获得上述利益。这种办法使发展中国家能够不断提高其服务出口方面的竞争力，并培养出参加世界任何地方的多国项目的能力。

99. 以临时劳动力流动方式较有效地安排服务贸易，也有利于进口国。劳动力缺乏的国家多年实施大规模的外来工人方案后，面临难以吸收大量已变成永久性移民的临时外国工人的问题。较有组织地进行劳动密集型服务的贸易，就比较容易对临时劳动力的居留时间加以限制（例如只限于该项目存续期间），使其同提供明确规定的技能联系起来。同时，在准入方面给予出口国较大的保证，又减弱了永久性移民的动机。从出口国的角度看，这样的贸易比较灵活，人员流动更能配合变化无常的市场需求。这也需要在商业存在和国民待遇方面给予特许，因为有些国家不准许境内外国公司进口外国工人。

100. 传统的劳动力出口国在制订促进建立劳动密集型服务公司并为其开发出口市场的政策时，不妨审查一向通过双边协定促进的劳动力出口办法，以及漫无组

织的促进办法。有的国家编制了在外国工作的本国人职业清单，以查明具有“相对优势”的领域。如果有更多的发展中国家这样做，会很有助益。

101. 电信和信息技术的进展开创了新机会，无需人员流动即可出口劳动密集型服务。关于发展中国家出口数据项目、数据处理、软件和其他机构内部所需服务的传闻不少，有关这一贸易的实际规模、潜力、以及经济和基本设施政策类型等可供这一领域出口战略采纳的信息却寥寥无几。委员会不妨在其工作方案项目3(c) (利用资讯网络的机会)项下讨论这一问题。

B. 区域一级的政策

102. 对许多国家来说，劳务出口的最大机会可能在已有区域一体化安排的区域市场上。发展中国家之间的区域安排和优惠安排都或多或少地涉及包括人员临时流动在内的服务贸易问题，有时这方面的规定十分宽松。参照《服务贸易总协议》谈判中取得的经验教训来审查某些这种安排，认清在多大程度上已将服务问题切实包括在内，会很有助益。这样可以汲取乌拉圭回合谈判的经验，就可能扩大各种安排以包括这种提供方式一事，提供指导。在这点上应当指出，《服务贸易总协议》草案第五条规定，经济一体化协定中可对服务优先实施自由化，只要包括的部门够多，不事先排除任何一种供应方式(即必须有关于临时人员流动的规定)，并普遍给予国民待遇。发展中国家可灵活遵守这些标准。

103. 因此，一体化协定成员国查明可对临时人员流动进一步放宽限制的部门和分部门，很有助益。常设委员会工作方案项目3(j)请委员会认清和分析旨在促进区域、次区域和地区间服务合作、包括处于不同经济发展水平上的国家间服务合作的政策。所以，秘书处或这种协定的成员国可以就它们在实施提供服务者临时流动管制规定上得到的经验，提交说明文件。

C. 国际一级的政策

104. 乌拉圭回合应能为发展中国家劳动密集型服务的出口创造新的机会，只要：(a) 在《服务贸易总协议》范围内商定的特许条件准许对发展中国家有利部门的自然人入境，这也反映出发展中国家提出并切实履行这方面要求的能力；(b) 发展中国家取得促进这种出口的必要手段，以一切提供方式利用这种市场准入机会。应在《服务贸易总协议》承诺表中优先列入具体的部门类别和职业类别(不仅是

“横向类别”)。这将保证,主要因永久性移民比例高和非法移民压力所引起的移民法规收紧情况,不会对通过人员临时流动实现的服务贸易造成障碍。

105. 乌拉圭回合结束后,常设委员会可审查有关人员临时流动的各项承诺,以确认为发展中国家提供的贸易机会。

106. 对移民法进行系统的分析以查明其部门性特征也很有助益。这可帮助发展中国家查明扩大贸易的可能机会,方便其在《服务贸易总协议》范围内进行谈判时准备各项要求。关于影响服务贸易措施的数据库的提议(TD/B/CN.4/26)将试着查明移民法中的部门和职业问题。

注

¹ J·S·Birk 和 C·A·Sinclair,“海湾合作理事会和阿拉伯利比亚民众国的人力和人口评估”,第42号工作文件,世界就业方案研究(日内瓦,国际劳工局,1989年10月)。

² 例如,见 A·B·Zalhan,“获取技术能力:对阿拉伯顾问和承包公司的研究”(伦敦,麦克米伦,1991年)。

³ 墨西哥最大建筑公司之一的ICA在拉丁美洲各地建造了项目(包括若干国家的地铁),并且在佛罗里达州营业还不到两年已在该州取得了价值超过1亿美元的各种合同(ICA,《年度报告》,1990年)。

⁴ 在1988-1989年,印度的电脑软件出口估计超过1亿美元。Tata 咨询服务公司是印度第二大软件生产商并且是印度最大的软件出口商,在海外主要是在美国,雇用了500多软件工程师和程序编制员,另外在印度一个兴旺的出口加工区雇用了200人造软件。在1988年,菲律宾有800多软件专业人员受雇在海外当临时工人。此外,菲律宾的软件工业正在逐步建立起出口基础,主要是数据输入和软件转换业务,主要顾客在美国、日本、澳大利亚和西欧。(Thierry Noyelle,“五个亚洲国家的电脑软件和电脑服务”,载于贸发会议,《亚洲和太平洋的服务业:文件选集》,第一卷(UNCTAD/ITP/51)。

⁵ 见 Saurabh Srivastava,“电脑软件和数据处理:出口潜力”,载于《印度的服务和发展潜力》(UNCTAD/ITP/22),和 Thierry Noyelle,“五个亚洲国家的电脑软件和电脑服务”,载于《亚洲和太平洋的服务业:文件选集》,第一卷(UNCTAD/ITP/51)。

⁶ 见“第八届贸发大会:提交贸发大会的贸发会议秘书处分析报告”(TD/

358)。

⁷ Russel、Sharon Stanton,“国际移徙工人的汇款:展望中的回顾”,载于《世界发展》,14(6):677-696。

⁸ 见第八届贸发大会:分析报告,同前。

⁹ 见 CAPMAS,“1987年住在海外的埃及人调查”(开罗:CAPMAS,1987年)。

¹⁰ 见 Zhang Ningxiang,Chu Changyou 和 Xu Dansong,“中国的劳务出口:现状和潜力”(1992年),和 Reginald T·Appleyard,“国际移徙:九十年代的挑战”,国际移徙组织,日内瓦,1991年。

¹¹ 见 Pang Eng Fong 和 Linda Low,“劳工流动性、服务贸易和乌拉圭回合:东盟国家的展望”,载于贸发会议,《亚洲和太平洋的服务业》,第一卷(UNCTAD/ITP/51)。

¹² 同上。

¹³ Appleyard,同前。

¹⁴ 见 Yee Che Fong,“太平洋岛屿国家的服务贸易”,载于贸发会议,《亚洲和太平洋的服务业》,第一卷(UNCTAD/ITP/51)。

¹⁵ 本节的资料是取自 Zhang Ningxiang、Chu Changyou 和 Xu Dansong,同前。

¹⁶ Norberto Fernandez Lamarra,“拉丁美洲的人力资源、发展和专业人员移徙”,在1992年9月15日至17日于日内瓦举行的国际移徙组织移徙问题讨论会上发表的论文。

¹⁷ Appleyard,同前。

¹⁸ 同上。

¹⁹ CAPMAS,同前。

²⁰ Pang Eng Fong 和 Linda Low,同前。这是根据作者对1990年代东盟国家在乌拉圭回合谈判范围内服务谈判小组所讨论的六个部门中向发达国家出口技术熟练和不熟练劳力的潜力所作的估计。

²¹ Norberto Fernandez Lamarra,同前。

²² Zhang Ningxiang、Chu Changyou 和 Xu Dansong,同前。

²³ 见 SOPEMI,“国际移徙的趋势。关于移徙的连续汇报制度”(巴黎,经合发组织,1992年)。

²⁴ 见 Thierry Noyelle、Katlen Blocke、Devaki Chandra 和 Beth Redfield, “劳务贸易和人员临时流动”, 提交贸发会议的报告, 1991年。

²⁵ 同上。

²⁶ 见秘书处在工作方案项目3(-)下编写的关于“资格的承认和协调程序”的说明(UNCTAD/SDD/SER/2)。

²⁷ 这一材料主要取自跨国公司中心/世界银行出版物“放宽国际服务交易”, 纽约, 1992年。

²⁸ 秘书处在工作方案项目3(-)下编写的关于“资格的承认和协调程序”的说明, UNCTAD/SDD/SER/2。

²⁹ 本节根据《贸易委员会工作组, 服务贸易, 秘书处的说明, 关于服务提供者国际流动管理条例的材料》(巴黎: OECD/TD/88.337); 并见 EFTA News 8/92 (1992年9月)。

³⁰ Luis Abugattas, “Services as an element of co-operation and integration among developing countries: Implications for the Uruguay Round of Multilateral trade negotiations”, in Trade in Services: Sectoral Issues, (UNCTAD/ITP/26), New York, 1989。

³¹ See Pang Eng Fong and Linda Low, op. cit.

³² See L. Abugattas, op. cit.

³³ 同上。

³⁴ 同上。

³⁵ 1993年1月18日至20日在秘鲁利马举行了服务问题全面会议, 其最后文件中有一项服务一体化方案。

³⁶ 见《阿根廷--巴西--巴拉圭--乌拉圭: 建立共同市场条约》, 载于联合国A/46/155号文件(1991年4月19日)。

³⁷ See “Processes of Recognition and Harmonization of Qualification” UNCTAD/SDD/SER/2。

³⁸ 见贸发会议《船舶登记条件》, 贸发会议秘书处的报告, TD/B/AC.34/2, 1982年1月22日。

³⁹ 见贸易谈判委员会《乌拉圭回合结果最后文件草案》(MTN.TNC/W/FA), 1991年12月20日。

⁴⁰ See “Special Report on Jobs”, Newsweek, 14 June 1993。

⁴¹ 有些亚洲国家的软件工业凭借在发达国家取得的经验，成功地进入该行业的较高阶段。见上文引述的 Thierry Noyelle 著作。

XX XX XX XX XX