台灣經濟研究院
Taiwan Institute of Economic Research

TPP政府控制事業專章說明





報告人：唐豪駿 助理研究員

2016.9.19

簡報大綱

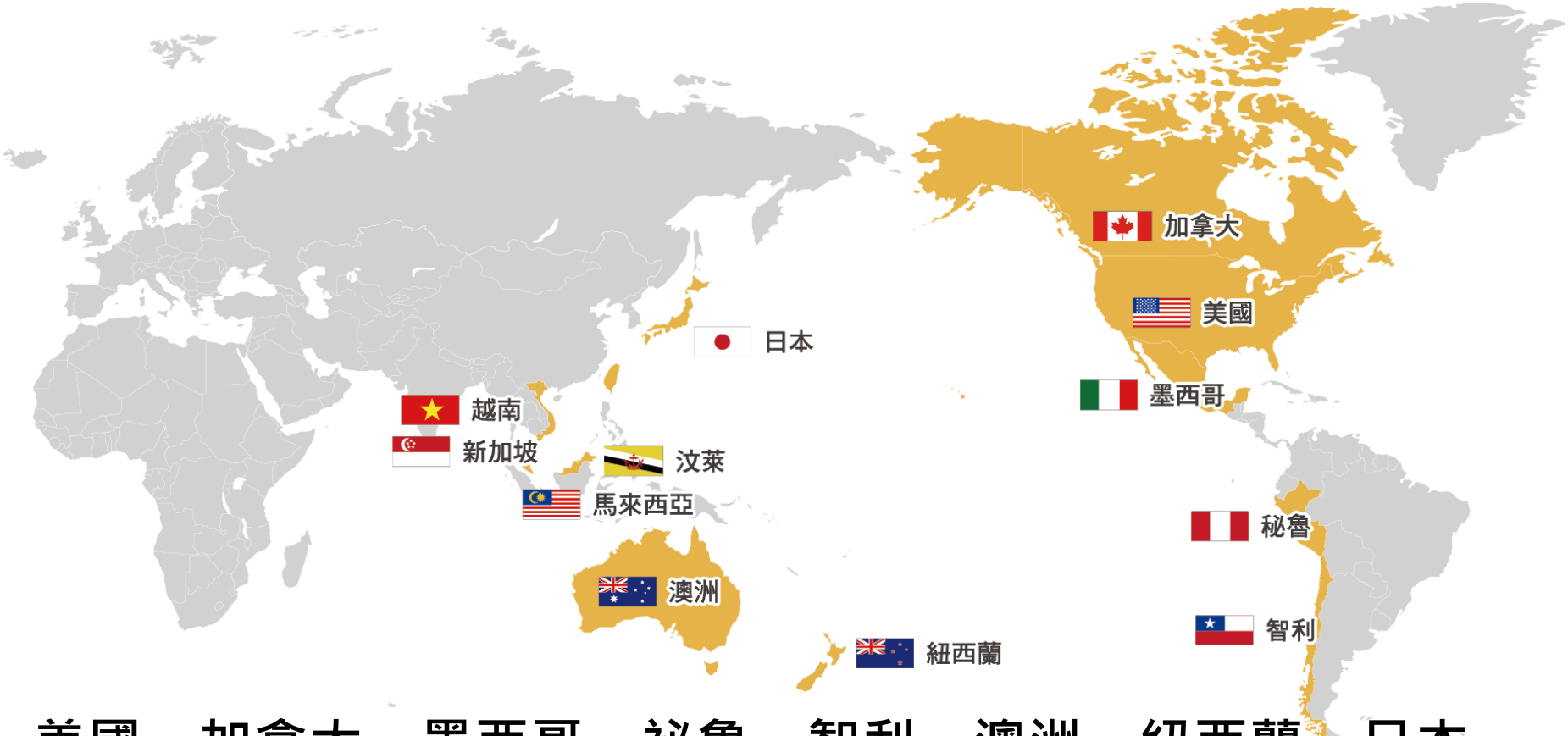
壹、研究背景介紹
貳、競爭中立的概念探討
參、政府控制事業的定義與爭議
肆、政府控制事業專章內容簡介
伍、非商業援助及其排除適用
陸、資訊透明化

壹、研究背景介紹





一、TPP成員國



美國、加拿大、墨西哥、祕魯、智利、澳洲、紐西蘭、日本、新加坡、越南、馬來西亞、汶萊12國於2016年2月4日正式簽署TPP。兩年之後，只要GDP占全體締約方總和85%以上的六個締約方完成批准程序，便於60天後自動生效。

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

二、TPP議題

傳統貿易議題（WTO-Plus）		新貿易議題（WTO-Extra）	
第2章 - 貨品之國民待遇與市場進入	第9章 - 投資	第14章 - 電子商務	第22章 - 競爭力及企業營運促進
第3章 - 原產地規則及原產地程序	第10章 - 跨境服務貿易	第16章 - 競爭政策	第23章 - 發展
第4章 - 紡織品與成衣	第11章 - 金融服務業	**第17章 - 政府控制事業及指定獨占企業**	第24章 - 中小企業
第5章 - 關務行政及貿易便捷化	第12章 - 商務人士短期進入	第19章 - 勞工	第25章 - 法規調和
第6章 - 貿易救濟	第13章 - 電信	第20章 - 環境	第26章 - 透明化及反貪腐
第7章 - 食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施	第15章 - 政府採購	第21章 - 合作及能力建構	
第8章 - 技術性貿易障礙	第18章 - 智慧財產權		

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

三、TPP政府控制事業專章背景

- **TPP第17章「政府控制事業及指定獨占企業」(State-Owned Enterprises and Designated Monopolies)，要求確保政府控制事業在市場上的公平競爭，不能因其公營地位，享受政府給予法規優惠、補貼等非商業性援助，致使其他締約方蒙受不利影響，甚至造成產業損害。**

- **由於TPP成員國認為政府控制事業在國際市場的迅速擴張，對TPP公平競爭原則有損害之虞。因此，在協定增加此一全新章節，要求以商業考量為行為基準，嚴守「不歧視待遇」和「競爭中立」，立場，以創造公平競爭的商業活動和市場環境。**



貳、競爭中立的概念探討





一、澳洲的競爭中立原則

- 澳洲是競爭中立原則最早的倡議者，1990年代，澳洲透過國內立法程序，落實競爭中立的概念，主要包括四個面向：
  - 促成政府控制事業在公共服務與商業經營方面的財務分離；
  - 保證政府控制事業不因其「公有」地位享受額外競爭優勢或放棄自身優勢，必須與民營企業接受一致的法規標準；
  - 要求政府控制事業維持一定的商業回報率，不能策略性地選擇讓利或虧本經營以追求市占率或打擊競爭對手；
  - 透過行政審查確保「准入後競爭中立」及「准入前競爭中立」。

- 澳星FTA與澳韓FTA皆有「競爭中立」之概念，但其敘述相當簡略：「雙方應確保各級政府並不會因為因政府控制事業之公有身分，而對其商業行為提供任何競爭優勢。」

二、美國的競爭中立原則



- 1993年的北美自由貿易協定（NAFTA）第15章的「競爭政策、獨占與國有事業」規定國有事業與獨占企業應遵守商業考量原則與不歧視待遇原則。
- 美國與智利、南韓、秘魯之FTA中，也都依循著NAFTA的模式，在競爭章節中對政府控制事業進行規範。
- 2003年的美星FTA，除了商業考量原則、不歧視待遇原則等條款外，又加入透明化義務，因此被視為是TPP的藍本。其特色為競爭中立條款皆以美國模式為主，並帶有單方面承諾。
- 美澳FTA採取的陳述方式，是以美式的競爭中立條款為主，強調商業考量、不歧視待遇與非商業援助。在澳星、澳韓FTA中出現的「確保各級政府不會對政府控制事業的商業行為提供任何競爭優勢」，卻是由澳洲單方面做出承諾。

三、美式與澳式競爭中立的區別

- 澳洲模式致力於淡化政府控制事業的公營色彩，故強調政府控制事業與民營企業的一致性規範，以及要求政府控制事業在公共服務與商業經營方面應做到財務分離。

- 然而，美國模式卻強化了政府控制事業的國家色彩，強調了屬於國家義務而非企業義務的「不歧視待遇」，雖然也要求「商業考量」原則，但卻未觸及到核心的「財務分離」，迴避了澳洲模式繁複的國內行政與立法的改革程序。

- 關鍵在於澳洲模式是從國內法的角度出發，因此有些情況並不適用於國際協定。因此，TPP最後採用美國模式的競爭中立原則。



參、政府控制事業的定義與爭議





一、政府控制事業之定義

- 所謂政府控制事業的定義，包括四個要件：
  - 主要從事商業活動；
    （以營利為導向，而不是非營利或成本回收考量）
  - 締約方在該企業直接擁有50%以上的股份資本；
  - 締約方擁有影響力去控制50%以上股票權的行使；
  - 締約方擁有任命董事會或其他同等管理機構大大多數成員的權力。

- 顯而易見，TPP以實質控制股權和行使，與介入經營管理的影響力來界定政府控制事業，這與我國公營企業的定義不同。



本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

二、政府控制事業之定義爭議（1/2）

- 主要從事商業活動之界定？

  （以營利為導向，而不是非營利或成本回收考量）

  ➢以性質區分，主要從事公共服務，即可排除

  ◆台電主要業務為供電，則台電生產或銷售太陽能電池也不會被視為是商業行為？——從事商業活動的比例問題

  ◆郵局主要業務為郵政，但真正獲利的是儲匯業務，如此是否可以排除？——公共服務與商業活動之財務分離問題

  ➢以是否繳交營利事業所得稅作為區分

  ◆台水有繳交營利事業所得稅，但北水沒有，為什麼性質相同的兩個單位，卻有不同的分類？

  ◆如果台電主要為公共服務職能，電價制定並非基於營利考量，而是基於成本回收之考量，則為什麼台電要繳「營利事業」所得稅？

我國法規與TPP規定之競合適用問題

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

二、政府控制事業之定義爭議（2/2）

- **TPP政府控制事業採用「實質控制權」為判準，而非我國公營事業採「股份所有權」為判準：**
  - ➢在該企業**直接擁有50%以上的股份資本；**
  - ➢**直接或間接控制50%以上投票權的行使；**
  - ➢**擁有任命董事會或其他同等管理機構多數成員的權力。**

- **「實質控制權」的擴張解釋：**

  如果政府在某一企業中擁有未過半數的董事會席次，但卻可以透過直接或間接的方式影響董事會的表決結果，甚至起到影響該企業營運方向的關鍵作用，則該企業是否可以算做政府控制事業？



本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

肆、政府控制事業專章內容簡介





一、不歧視待遇與商業考量原則

- **TPP 17.4　不歧視待遇與商業考量原則：**
  - 締約方應確保其政府控制事業及指定獨占企業進行商業活動時，應以「商業考量」為準則。
  - 於採購與銷售貨物或服務時，應遵守不歧視待遇，意即締約方針對某一締約方之企業或某一締約方於締約方領土內適用投資之企業，其待遇不能低於本國企業或其他國家（無論是否TPP成員）之企業。
  - 指定獨占事業不得使用其獨占地位從事反競爭行為。
  - 政府控制事業及指定獨占企業得以不同條件貨價格採購或銷售貨物或服務、或拒絕採購或銷售貨物或服務，惟此一差別待遇或拒絕的行為仍應基於商業考量。

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

二、非商業援助

- **TPP 17.6　非商業援助：**

  締約方不應提供直接或間接的非商業援助，致使其他締約方蒙受不利效果，無論此一非商業援助是直接間接提供。限制非商業援助的情形有以下三種：

  （1）貨物之生產與銷售；

  （2）從該締約方領土內提供至另一締約方領土內之服務；

  （3）該締約方透過在另一締約方或其他締約方境內的適用投資之企業在該另一締約方領土內所提供之服務。

➡ 限制所有對貨物貿易產生不利影響的非商業援助

➡ 排除政府控制事業於其領土內所提供之服務

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

三、透明化義務

- **TPP 17.10　透明化**

主動資訊公開：

- 在協定生效後六個月內，向其他締約方提供其國內政府控制事業、指定獨占企業與既存獨占企業之清單，或在官網上公告周知。

被動資訊公開：

- 締約方應依其他締約方之請求，迅速提供該締約方對某**政府控制事業或指定獨占企業**之進一步資料。
- 締約方應依其他締約方之請求，提供該締約方採用或維持**提供非商業援助的政策或計畫**之相關資訊
- 請求方應說明該政府控制事業或指定獨占企業之活動，或該政策或計畫可能會對全體締約方之間的貿易與投資產生何種影響。

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

四、排除適用（1/3）

- **一般性排除**
  - 不得適用於締約方之主權財富基金、獨立退休基金，及獨立退休基金所有或控制之企業，除非該基金直接或間接提供非商業援助。（TPP 17.2.5 & 17.2.6）
  - 不影響政府控制事業的公共服務職能，故不適用於政府採購行為，不得妨礙府控制事業為執行政府職能而排他的提供貨品或服務予該國政府。（TPP 17.2.7 & 17.2.8）
  - 當任一締約方政府或政府控制事業因應全國性或全球性經濟緊急情況，及在經濟緊急情況期間，暫時性的採取或執行以因應該緊急情況，此時得以不受不歧視待遇、商業考量，與非商業援助原則的限制。（TPP 17.13.1）
  - 小型的政府控制事業及指定獨占企業（營收低於2億SDR）由於並未造成市場的反競爭行為，故不納入TPP規範之範圍。（TPP 17.13.5）

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

四、排除適用（2/3）

- **例外性排除**
  - ➢允許各國提出保留清單，在TPP附錄四中，澳洲、汶萊、加拿大、智利、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、祕魯、美國、越南都有列舉排除適用的政府控制事業清單。
  - ➢地方政府控制事業及指定獨占事業之排除。（見下頁表）



本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

四、排除適用（3/3）

條款		主要內容	例外國家
TPP 17.4 不歧視待遇與商業考量	17.4	締約方保證其政府控制事業基於商業考量從事購買、銷售等商業活動，締約方政府保證不對其他締約方之企業、貨物、服務實行差別待遇。	越南、馬來西亞
	17.4.1	締約方保證其政府控制事業按照商業考量和不歧視待遇從事購買、銷售貨物或服務等商業活動。	墨西哥、紐西蘭、日本
	17.4.1 (a)	締約方政府控制事業依照商業考量購買、銷售貨物或服務。	美國、加拿大、智利、秘魯、澳洲
	17.4.1 (b)	締約方政府控制事業在購買貨物或服務時，不得對另一締約方的貨物、服務企業實行差別待遇。	
	17.4.1 (c)	締約方在銷售貨物或服務時，應給予另一締約方之企業不低於本國或任何外國企業之待遇。	美國、加拿大、智利、秘魯
	17.4.2	締約方保證其指定獨占企業按照商業考量和和不歧視待遇從事購買、銷售貨物或服務等商業活動。	美國、加拿大、墨西哥、智利、秘魯、日本、澳洲紐西蘭
TPP 17.5 法院和行政機構	17.5.2	締約方行政機構採取公平的方式對政府控制事業和私有企業進行監管，行使自由裁量權，不得利用其監管職務為政府控制事業提供優惠待遇。	美國、加拿大、馬來西亞越南
TPP 17.6 非商業援助	17.6.1 (a) 17.6.2 (a)	締約方對政府控制事業生產和銷售的非商業援助不得對另一締約方造成不利影響。	美國、加拿大、墨西哥、智利、秘魯、日本、澳洲紐西蘭、越南、馬來西亞
	17.6.1 (b) (c) 17.6.2 (b) (c)	締約方政府控制事業從本國領土或透過第三方通過適用投資對另一締約方提供服務的活動，其提供之非商業援助不得對任一締約方造成不利影響。	
	17.6.3	締約方向政府控制事業提供非商業援助不得對另一締約方之國內產業造成損害。	加拿大、日本、紐西蘭
TPP 17.10 透明化義務	17.10.1	TPP締約方自協定生效日起算六個月內，需公布政府控制事業名單，並逐年進行更新。	美國、加拿大、墨西哥、智利、秘魯、日本、澳洲紐西蘭、越南、馬來西亞
	17.10.4	締約方政府採取之政策或計畫，若對其他締約方產生不利影響，得以書面請求該締約方提供相關訊息。	加拿大

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

伍、非商業援助及其排除適用





一、非商業援助之定義

- 非商業援助，即為「並非基於商業考量的援助」，根據TPP的定義，非商業援助係指政府控制事業藉由政府持有或控制而獲得之援助，援助的方式包括：
  - 資金的直接移轉：補助金或債務免除，以低於市場行情的有利條件提供貸款、貸款保證或其他種類之融資，不符通常投資實務之股本資本。
  - 提供一般基礎設施以外之貨物或服務，而且此一貨物或服務之條件優於企業商業上可得之條件。

- 締約方不應提供直接或間接的非商業援助，致使其他締約方蒙受不利效果，無論此一非商業援助是直接間接提供。

結果導向：以是否產生不利效果來界定非商業援助的妥適性

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

二、不利效果之定義

- **TPP 17.7 可分為對市場份額與銷售價格兩種不利影響：**
  - 締約方之政府控制事業因接受非商業援助，使其貨物之生產與銷售取代或妨礙了任何市場（包括該締約方、其他締約方與非締約方）的同類貨物進口，無論此一貨物係由在該締約方或其他締約方領土內的適用投資企業所生產，或直接由其他締約方進口。
  - 締約方之政府控制事業因接受非商業援助，使其貨物之生產可以有明顯的削價，因此在市場銷售時，造成同一市場的同類貨物價格大幅跌落、價格抑制或銷售下滑。
  - 締約方之政府控制事業因接受非商業援助，使其提供之服務取代或妨礙任何締約方在另一締約方市場提供之同類服務。
  - 締約方之政府控制事業因接受非商業援助，使其提供之服務價格，使任何締約方在相同市場中提供之同類服務相比，有明顯削價，造成同一市場的同類服務價格大幅跌落、價格抑制，或銷售下滑。

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

三、非商業援助之排除適用

- **政府控制事業提供本國之服務不受限制：**

  對於政府控制事業非商業援助造成的不利效果，貨物的限制包括本國市場、締約方市場及第三方市場，基本上就是含括全球市場；但服務的限制強調於締約方的市場。換言之，TPP接受締約方對其政府控制事業在本國市場內提供服務的行為進行非商業援助；TPP所限制的對象，是政府控制事業的跨境服務貿易。

- **未造成不利效果之非商業援助可以排除：**

  TPP其實並非完全排除政府提供政府控制事業非商業援助，如果政府對政府控制事業提供非商業援助，但此一援助的程度並未使該政府控制事業產生明顯的優勢，以致其可在某一市場的市場份額或銷售價格競爭上，對其他國家產生不利效果，則TPP對這種情況應該是默許其存在。

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

陸、資訊透明化





一、透明化義務

- **TPP 17.10　透明化**

主動資訊公開：

- 在協定生效後六個月內，向其他締約方提供其國內政府控制事業、指定獨占企業與既存獨占企業之清單，或在官網上公告周知。

被動資訊公開：

- 締約方應依其他締約方之請求，迅速提供該締約方對某**政府控制事業或指定獨占企業**之進一步資料。
- 締約方應依其他締約方之請求，提供該締約方採用或維持**提供非商業援助的政策或計畫**之相關資訊
- 請求方應說明該政府控制事業或指定獨占企業之活動，或該政策或計畫可能會對全體締約方之間的貿易與投資產生何種影響。

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

二、被動請求－針對事業

- **TPP 17.10.3 若有其他締約方認為某一政府控制事業及指定獨占企業可能會影響到TPP各締約方之間的貿易和投資，並以書面提出解釋與申請，則該政府控制事業及指定獨占企業所屬之締約方，應迅速提供以下資訊：**
  - **股份比例與投票權比例的總和；**
  - **是否持有任何特別股份、特別投票權或其他權利；**
  - **擔任該實體之董事會成員或經理人之政府官員及其官銜；**
  - **該實體最近3年期間之年營業額及總資產；**
  - **在該締約方法律下，該實體在該締約方法律下可享有之任何免責與豁免；**
  - **該實體之額外公開資訊，包括年度財務報表及第三方查核等。**

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

三、被動請求 - 針對政府

- **TPP 17.10.4 & 10.5 若有其他締約方認為某一政府之非商業援助政策或計畫可能會影響到TPP各締約方之間的貿易和投資，並以書面提出解釋與申請，則該締約方應迅速提供以下資訊：**
  - 該政策或計畫提供非商業援助之形式（如補助金、貸款）；
  - 非商業援助的提供單位及已接受或有資格接受單位之名稱；
  - 該政策或計畫之法律基礎及政策目標；
  - 每單位貨物接受非商業援助之金額，或有關貨物與服務接受非商業援助的總金額或年度預算總額；
  - 若該政策或計畫係以貸款或貸款保證形式，應說明總金額、利率及費用；
  - 若該政策或計畫係以提供貨品或服務形式，應說明費用；
  - 若該政策或計畫係以股本資本形式，應說明其投資金額、收受股份之描述及數量，及為作成投資決定所進行之任何評估；
  - 該政策或計畫的執行期間或其他時間限制；
  - 該非商業援助對全體締約方之間貿易或投資所造成影響進行分析之統計數據。

本研究案尚未完成，相關資料僅供參考，未經委辦單位同意請勿外流或引用

座談會討論提綱

一、TPP政府控制事業之定義與我國政府控制事業之界定

二、TPP會員國之談判經驗對於我國加入TPP之借鑒與參考

三、TPP政府控制事業專章規範對於我國之影響評估

四、TPP政府控制事業專章之非商業援助措施及其排除適用

五、TPP政府控制事業專章之透明化義務

