

CPTPP 政府控制事業及指定的獨占企業章之研析一

以越南能源領域不符合活動承諾清單為例

財團法人台灣綜合研究院

「政府控制事業」(state-owned enterprise, SOE)係一特殊之企業經營體制，主要做為政府發展國家經濟與執行產業政策之重要工具，在享有政府資源的同時，往往也背負穩定物價、調節供需等社會責任，並需配合國家整體政策規劃，執行各項政策任務，而其在能源部門更是扮演維護國安、穩定民生的關鍵角色。傳統上政府控制事業之商業活動以國內市場為主，然而隨著國際經貿關係愈加緊密，政府控制事業從事跨國商業活動之情形日益頻繁，且近來政府控制事業之商業活動已不再限於產品生產，尚包括服務提供，其商業活動型態亦從貿易延伸至境外投資，故各國政府對於政府控制事業的補貼與支援等措施都可能導致他國市場扭曲、同類產品或產業利益受損等問題，對國際貿易與投資環境產生負面影響。

考量政府控制事業對各國經貿發展與影響日漸增大，為建構一公平競爭環境，跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)特別訂立「政府控制事業與指定的獨占企業章」專門規範相關義務。惟 CPTPP 對於「政府控制事業」之定義較我國國營事業管理法所定義之「國營企業」範疇更為廣泛，且因 CPTPP 已指出欲申請加入者，其國內法規須符合協定高標準，故為掌握 CPTPP 對於政府控制事業之規範，本文將針對該章之重要定義與規範進行說明，另鑒於越南係屬我國重要貿易與投資夥伴，將透過越南於該章之不符合活動承諾清單，研析

其如何透過承諾清單以豁免該國之能源領域政府控制事業遵守該章之特定義務，以做為未來參考案例。

一、CPTPP 政府控制事業及指定的獨占企業章簡介

CPTPP 第 17 章「政府控制事業及指定的獨占企業」內容涵蓋條文與附件 (Annex) 兩大部分。條文共計 15 條，附件共計 6 個 (見表 1)，以下就定義與範圍、重點規範等兩部分依序說明。

表 1 CPTPP 政府控制事業及指定的獨占企業章之條文與附件

條號	條文
17.1	定義 (Definitions)
17.2	範圍 (Scope)
17.3	受託行使公權力 (Delegated Authority)
17.4	不歧視待遇及商業考量 (Non-discriminatory Treatment and Commercial Considerations)
17.5	法院及行政機關 (Courts and Administrative Bodies)
17.6	非商業援助 (Non-commercial Assistance)
17.7	不利效果 (Adverse Effects)
17.8	損害 (Injury)
17.9	個別締約方附件 (Party-Specific Annexes)
17.10	透明化 (Transparency)
17.11	技術合作 (Technical Cooperation)
17.12	政府控制事業及指定的獨占企業委員會 (Committee on State-Owned Enterprises and Designated Monopolies)
17.13	例外 (Exceptions)
17.14	進一步協商 (Further Negotiations)
17.15	與資訊發展程序 (Process for Developing Information)
Annex	附件
17-A	門檻計算 (Threshold Calculation)
17-B	對政府控制事業及指定的獨占企業之資訊開發程序 (Process for Developing Information Concerning State-Owned Enterprises and Designated Monopolies)
17-C	進一步協商 (Further Negotiations)
17-D	次級中央政府控制事業及指定的獨占企業之適用 (Application to Sub-central State-owned Enterprises and Designated Monopolies)
17-E	新加坡 (Singapore)
17-F	馬來西亞 (Malaysia)

資料來源：CPTPP 第 17 章。

(一) 定義與範圍

根據我國國營事業管理法，「國營事業」包含政府獨資經營者、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者、以及依公司法規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過 50% 者。而相較於我國法規定義，CPTPP 認定之「政府控制事業」涵蓋範疇相當廣泛，採用所有權與控制權皆認之雙重基準。根據協定第 17.1 條，主要「從事商業活動」之企業，只要任一締約國政府直接持有該企業 50% 以上之股本、透過所有權權益控制該企業 50% 以上投票權之行使、或具指定該企業董事會或任何其他同等管理機構多數成員之權利，皆屬政府控制事業。其中，「從事商業活動」係指企業為在相關市場按照企業決定之數量及價格販售予消費者，所從事之貨品生產或服務提供等「以營利為導向」(an orientation toward profit-making) 之活動，故以非營利(not-for-profit) 或成本回收(cost recovery) 為基礎營運之企業即不在此定義範疇，其目的係為保留各國採行政府控制事業相關政策與從事公共職能之彈性空間，確保政府控制事業在執行政府職能與維護市場公平競爭環境兩者間取得平衡。而「指定的獨占企業」則係指一締約國所指定的政府獨占企業與私有獨占企業，其中在政府獨占部分，無論是在 CPTPP 生效前還是生效後指定的皆屬之，但就私有獨占部分，僅涵蓋 CPTPP 生效後獲指定之企業。

此外，該章亦列有排除適用之範圍，包含不適用央行貨幣監管政策、金融管制機構之必要措施；不適用締約一方之獨立退休基金及主權財富基金，以及獨立退休基金所有或控制之企業¹；不適用政府採

¹ 本章規定不得適用於締約一方之獨立退休基金及主權財富基金，但以下例外：(1)第 17.6.1 條及第 17.6.3 條（非商業援助）應適用於締約一方直接或間接提供非商業援助予主權基金/獨立退休基金所有或控制之企業；(2)第 17.6.2 條（非商業援助）應適用於主權財富基金提供之非商業援助；(3)第 17.6.1 條及第 17.6.3 條（非商業援助）應適用於締約一方透過獨立退休基金所有或

購；不得妨礙一締約國政府控制事業為執行該國政府職能，排他地提供貨品或服務給該締約國；不得被解釋為禁止締約一方建立或維持政府控制事業或指定的獨占企業。此外，第 17.4 條「不歧視待遇及商業考量」、17.6 條「非商業援助」、17.10 條「透明化」不適用於任何為行使政府權力所提供之服務；另第 17.4 條「不歧視待遇及商業考量」亦不適用締約一方政府控制事業或指定的獨占企業依據 CPTPP Annex I、II、III 承諾清單²之保留項目所進行貨品或服務之採購或銷售。最後，若一政府控制事業或指定的獨占企業之商業活動，前三年中有任一年營收低於特別提款權之門檻³，則不適用第 17.4 條「不歧視待遇及商業考量」、17.6 條「非商業援助」、17.10 條「透明化」、17.12 條「政府控制事業或指定的獨占企業委員會」之規範。

(二)重點規範

一政府控制事業所從事之商業活動可分為貨品貿易、服務貿易與投資三類，可能影響之市場同時涵蓋國內外，因此 CPTPP「政府控制事業及指定的獨占企業章」所規範之範疇即不限於一締約國境內，相關規範亦延伸至一締約國政府控制事業於其他國家之活動。原則上該章所列條文均為一締約國所必須遵守之義務，若違反則其他締約國可依 CPTPP 爭端解決機制進行控訴。然鑒於 CPTPP 對政府控制事業採較廣義之定義，且訂有許多義務以維護跨國競爭之公平性，考量各國對於政府控制事業與指定的獨占企業之彈性政策需求，CPTPP 亦訂有可排除適用之保留方式與例外規定，即第 17.9 條「個別締約方附

控制之企業間接提供非商業援助。

² 意即「跨境服務貿易與投資之不符合措施清單」與「金融服務之不符合措施清單」。

³ 特別提款權 (Special Drawing Rights, SDR) 係國際貨幣基金 (IMF) 於 1969 年所創的一種國際準備資產，許多國際組織均以之做為記帳單位。CPTPP 之 SDR 門檻計算方式見 Annex 17-A。現階段 CPTPP 門檻規定如下：(1) 門檻為 2 億 SDR (目前約 2.8 億美元)；(2) 門檻金額應依照 SDR 之複合通膨率計算，每 3 年調整 1 次；(3) 締約國應將 SDR 轉換為當地貨幣幣值，並將換算後之門檻通知其他締約國；(4) SDR 若有重大變更，全體締約方應諮商。

件」，其中第 17.9.1 條指出，第 17.4 條「不歧視待遇及商業考量」與第 17.6 條「非商業援助」不得適用於一締約國在 Annex IV 所列之活動。為配合後續越南之承諾清單分析，以下僅針對「不歧視待遇及商業考量」以及「非商業援助」兩規範進行說明。

第 17.4 條「不歧視待遇及商業考量」目的係為保護政府控制事業之潛在貿易對象，除提供政府所委託之公共服務⁴外，各締約國在政府控制事業與指定的獨占企業之採購與銷售行為主要有二項義務，其一，須以「商業考量」為基礎從事商業活動；其二，不得對任一國家之企業、貨品與服務造成差別待遇，而該差別待遇係以其母國、其他 CPTPP 締約國以及第三國（即非 CPTPP 締約國）等 3 個市場為比較之範疇。此外，亦特別要求各國應確保其指定的獨占企業不會直接或間接利用其獨占地位，於該國境內非獨占市場中，從事反競爭行為，以避免對締約國間之貿易與投資造成負面影響。另本章雖然沒有針對政府控制事業與指定的獨占企業採不同條款或條件採購、銷售、或拒絕貨品與服務等行為進行限制，然該差別待遇均應基於商業考量。

第 17.6 條「非商業援助」旨在保護與政府控制事業競爭之私人企業，該條款未禁止政府對政府控制事業提供協助，但要求締約國確保其政府、政府經營事業或政府控制事業給予另一政府控制事業的非商業援助，不會對另一締約國或其國內產業造成不利效果或損害。「非商業援助」指的是政府控制事業藉由政府持股或控制所獲得之援助，其中「援助」係指資金直接移轉，或資金與債務之可能直接移轉，如補助金或債務免除、以優於該企業商業上可得之條件獲得貸款、貸款

⁴ 為臻明確，向公眾提供之服務包括(1)商品之配銷；(2)一般基礎設施服務之提供。

保證、其他種類之融資或一般基礎設施以外之貨品與服務、以及不符投資實務慣例之股本資本，包括私人投資者所提供之風險資本等。

二、越南之能源領域於不符合活動清單承諾概況

CPTPP 的「政府控制事業與指定的獨占企業之不符合活動清單」位於 Annex IV，此係依據第 17.9 條「個別締約方附件」第 1 項，並採負面表列 (negative list) 之承諾方式，各締約國可將涉及第 17.4 條「不歧視待遇及商業考量」與第 17.6 條「非商業援助」之不符合活動列入該承諾清單予以保留，各締約國在該承諾清單所列之中央政府在 2 億特別提款權以上之政府控制事業及指定的獨占企業等實體 (entity)，就所述範疇內從事不符合活動，無違反其相對應協定義務的問題。以下以越南為例，說明其於 Annex IV 內保留之能源項目。

越南針對國內所有政府控制事業與指定的獨占企業提出以下保留項目。首先，為促進中小型企業發展，越南政府保留其政府控制事業或指定的獨占企業，在向中小企業進行貨品與服務之採購時，要求其納入非商業考量，或提供優惠待遇給越南境內由越南人所投資之中小企業的權利；第二，越南就政府控制事業與指定的獨占企業之組織重組以及民營化，保留提供資金等協助的權利；第三，越南政府除保留依法要求政府控制事業或指定的獨占企業以管制價格、數量或其他條件進行貨品之銷售或採購，並於越南境內生產或銷售公共財之權利，以維護社經發展，其亦保留要求其政府控制事業或指定的獨占企業在進行貨品採購時，納入非商業考量以促進偏鄉等社經與生活條件較艱鉅地區之發展，並以提供非商業援助等方式予以補償。

在能源部分，越南政府針對與其石油與天然氣、電力等政府控制事業之不符合活動進行保留。首先，針對越南石油與天然氣集團

(PETROVIETNAM)、其子公司與繼承其權利義務之公司，在從事油氣探勘、開採與航務服務等活動時，根據政府措施，就貨品銷售，得被要求納入非商業考量，而就貨品或服務之採購，其可提供優惠待遇予在越南境內由越南人所投資之企業，且此優惠待遇係以越南在 Annex I 和 II 之承諾為依據。此外，若該實體所執行之油氣、碳氫化合物、其衍生物及相關產業的計畫係以促進越南境內社會經濟或區域發展為目標，則越南政府、其政府控制事業與政府經營事業皆可提供非商業援助。

其次，針對越南國家電力公司 (Viet Nam Electricity, EVN)、其子公司與繼承其權利義務之公司，除必須確保永續電力系統的發展，並在價格管制與其他條件等情況下，供應安全、穩定、高效率電力，其亦可在與水力發電、核能發電、與安全相關發電設備、以及各式電力與替代電力之輸配等方面之貨品與服務採購，提供差別待遇，且該差別待遇同樣以越南在 Annex I 和 II 之承諾為依據。另一方面，越南政府、其政府控制事業與政府經營事業可提供該實體貸款或貸款擔保，以協助其建置發電設施，俾利促進社會經濟與區域發展。

三、小結

CPTPP 執委會要求有意加入的經濟體其國內法規必須符合 CPTPP 規範，且須針對貨品、服務、投資、金融服務、政府採購、政府控制事業、商務人士短期進入等提出最高標準的市場進入承諾，而該承諾須對各締約國具商業利益，並在促進區域內貿易、投資與經濟成長，以及效率、競爭與發展的同時，創造有意加入的經濟體與締約國雙贏之局面。執委會亦指出，有意加入之經濟體可將 CPTPP 原始簽署國所做承諾視為參考指標。為掌握最新國際經貿規範趨勢，本文

研析 CPTPP「政府控制事業與指定的獨占企業章」以及越南於該章之承諾表，並歸納以下兩點須關注面向：

首先，我國國營事業管理法對於國營事業與 CPTPP 政府控制事業之定義並不相同，且 CPTPP 為保留各締約國採取政府控制事業相關政策與從事公共職能之彈性空間，適用該章所述之政府控制事業僅限於「主要從事商業活動」者，因此對於以非營利或成本回收為基礎營運之政府控制事業非本章之適用範圍，惟 CPTPP 並未明確定義何謂「主要」(principally)從事商業活動，使其可能出現灰色地帶，故須特別留意。但綜整而言，CPTPP 允許各締約國政府控制事業之存在，亦未要求須推動其民營化，僅要求締約國有義務確保不歧視待遇，以及政府所提供之非商業援助等措施不會對他國業者造成不利影響或損害。

第二，CPTPP 各章節看似獨立，但在同一協定下其規範與承諾會相互牽動。以「政府控制事業與指定的獨占企業章」來說，其部分條款之適用範圍受各締約國於「投資章」、「跨境服務貿易章」與「金融服務業章」所做之保留承諾影響，意即各締約國於 Annex IV 所保留之不符合活動範疇可能與其 Annex I~III 之不符合措施承諾相關，且該章所產生之爭端係依照「爭端解決章」之規範進行處理。鑒於 CPTPP 不同章節之規範與承諾表間可能環環相扣，為確保國家政策執行空間與市場健全發展，掌握相關章節之適用範圍、規範方式、承諾清單法律效果以及章節間之關聯性等有其必要。

參考資料

1. Corporate Finance Institute, (2019), State Owned Enterprise (SOE).
2. Cuttaree, S., and Salazar, L., (2018), “Corporate Governance of State-Owned Enterprises,” International Finance Corporation World Bank Group.
3. OECD, (2018), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices.
4. 李淳，2016 年，「TPP 新興議題對臺灣之意涵：以政府控制企業專章為例」，經濟前瞻，第 165 期。
5. 楊培侃，2018 年，「國營事業跨國商業活動之競爭議題與新貿易規範之必要性」，第 18 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 155-232。
6. 張南薰，2016 年，「TPP 協定對國營事業商業活動之規範」，第 16 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 1-30。