

跨太平洋夥伴全面進步協定 (CPTPP 協定) 政府控制事業專章 對臺灣影響及發展之研究

黃琳婷**

目次

壹、前言	- 5 -
貳、政府控制事業 (SOEs) 之國際規範發展比較	- 10 -
一、多邊體系下政府控制事業 (SOEs) 之適用性與限制分析	- 14 -
二、OECD 政府控制事業 (SOE) 之規範分析	- 19 -
三、CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 之規範分析	- 21 -
參、比較加拿大處理 CPTPP 協定政府事業專章之經驗	- 30 -
一、關於加拿大政府控制事業 (SOEs) 之介紹	- 31 -
二、加拿大因應 CPTPP 政府控制事業專章之策略	- 38 -
三、綜合歸納加拿大經驗	- 46 -
肆、我國與 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 定義落差問題之分析	- 49 -
一、關於股本之所有權 (ownership)	- 51 -
二、關於控制權 (control)	- 59 -
三、我國政府控制事業 (SOEs) 定義不合致之影響及挑戰	- 65 -
伍、結論	- 67 -
參考文獻	- 70 -

* 理律文教基金會超國界法學議題研究案 (第一期到第四期原文)，指導教授: 王震宇。

** 國立臺北大學法律學系碩士班國際法組二年級，學號：711251603。

摘要

政府控制事業 (SOEs) 在全球經濟體系的參與度日益提升，但其所享有的政府特殊優惠可能導致市場競爭失衡，因而引起國際社會高度關注，各國之回應反映於 GATT 第 17 條及跨太平洋夥伴全面進步協定 (CPTPP 協定) 政府控制事業專章的相關規範中。

為釐清國際經貿體系如何回應政府控制事業 (SOEs) 所帶來之競爭議題，本研究首先回顧多邊及區域貿易體系中政府控制事業 (SOEs) 的規範演進，並於第貳章節觀察到 WTO 與 CPTPP 協定在政府控制事業 (SOEs) 的規範設計上採取不同邏輯。WTO 規範傾向分散且功能導向的模式，透過 GATT 第 17 條、補貼與平衡措施協定 (SCM)，在不同協定中分別處理。WTO 規範多著重於特定行為是否違反貿易義務，並未對政府控制事業 (SOEs) 作出統一定義或設立專章。在此規範架構下，政府控制事業 (SOEs) 是否適用相關 GATT/WTO 規範，通常需透過個案認定與爭端解決程序進行判斷。

相較之下，CPTPP 協定則以整體章節為主要特色，首度於區域貿易協定中設立專章對政府控制事業 (SOEs) 進行規範，明確定義政府控制的標準，包括股權持有比例、實質董事任命權。CPTPP 協定透過專章之方式整合過去 GATT 第 17 條提及之商業考量原則、不歧視待遇和透明化義務，試圖以制度模式建立政府控制事業 (SOEs) 作為市場參與者之行為規範準則。整體而言，WTO 與 CPTPP 協定兩者間之差異反映出多邊體系與區域協定在面對政府控制事業 (SOEs) 議題時之不同選擇，也為未來各國在制定政府控制事業 (SOEs) 法制時提供了多元參考方向。

第參章節從國家 (即會員國) 的視角出發，探討政府控制事業 (SOEs) 相關規範的演變。藉由分析同時為 WTO 與 CPTPP 協定成員的國家，旨在觀察其如何回應並調和多邊與區域貿易制度下所產生的不同制度影響與規範要求。本研究選擇加拿大作為比較對象原因在於：加拿大為 WTO 與 CPTPP 的共同會員，並曾因「加拿大小麥案」在 WTO 接受相關爭端審查，不僅具備具體案例亦有相關文獻涵蓋其後續制度調整與小麥局轉型過程，有助於從實踐經驗中分析政府控制事業 (SOEs) 對國家經貿體系的具體影響；另一方面，加拿大作為已開發經濟體，擁有多樣化的政府控制事業 (SOEs) 型態並涵蓋中央與地方層級，數量亦較 CPTPP 協定其他已開發成員國為多。此外，加拿大在 20 世紀末歷經大規模國營事業民營化，其歷史背景與我國國營事業

發展脈絡具一定可比性，因而具比較價值。本研究在第參章節也觀察到，加拿大在 CPTPP 協定之架構下，並未透過修法調整國內對政府控制事業 (SOEs) 的定義，而是採取兩項策略因應 CPTPP 協定要求：其一為「內部改革」，強化皇家公司的治理結構、透明度與問責機制，確保其以商業考量運作，進而降低違反 CPTPP 協定之風險；其二為「外部安排」，善用 CPTPP 附件四中之「個別排除」機制，針對文化、基礎建設、金融安全及原住民保護等領域的政府控制事業 (SOEs) 進行有策略的排除，以兼顧國家政策空間與貿易承諾。此種作法體現出彈性治理與選擇性立法的思維，並建立一套在追求經濟自由化同時亦保留主權空間的調適機制，對於我國未來適用 CPTPP 協定政府控制專章提供參考經驗。

第肆章節延續第參章節之國家角度分析脈絡，將研究重點聚焦在我國國營事業與 CPTPP 協定政府控制事業專章之合制性探討，並提出相應的調整建議。我國原已為 WTO 會員，並自 2021 年起積極申請加入 CPTPP 協定。雖然現今國內已有部分研究關注政府控制事業 (SOEs) 作為市場參與者所可能引發的國際經貿不公平競爭問題，但是針對我國現行法制 (國營事業管理法) 與 CPTPP 協定第 17 章規範在定義及合致性上之分析仍相對稀少。本研究透由比較我國法與 CPTPP 協定第 17 章規範，歸納出三項重點：第一，我國現行部分國營事業符合 CPTPP 協定所要求的「從事商業活動」標準，但是此等國營事業亦同時肩負公共任務，因此可考慮援引 CPTPP 協定提供的例外條款予以排除以避免後續產生適用爭議；第二，我國對國營事業的界定採取所有權標準，未涵蓋 CPTPP 協定的控制權要素，此一差異可能導致部分受我國政府間接持股或實質控制之企業在我國未來可能加入 CPTPP 協定後受到政府控制事業專章拘束。若我國此等企業未於事前明確辨識並自覺其法律適用地位，其在參與國際市場時可能面臨潛在的法規風險；第三，我國目前對地方政府控制事業 (SOEs) 之種類掌握相對不明確，若 CPTPP 協定在未來將次級中央政府控制事業納入規範，對於我國具公共任務性質之地方政府控制事業 (SOEs) 會錯失加入初期提交豁免清單之機會。

因此，本研究案結論最後建議我國在申請加入 CPTPP 協定前，應全面盤點中央及地方政府控制事業 (SOEs) 之實際型態，並建構一份符合 CPTPP 協定定義之我國政府控制事業 (SOEs) 名單。此外，借鏡加拿大皇家公司治理經驗，本研究案亦建議根據企業之不同性質進行分級管理：將屬於公共服務或主權安全相關政府控制事業 (SOEs) 預先納入豁免清單 (A 級) ；對於政府控制程度較低之企業，調整其持股比例或治理架構

(B 級) ；對具有高度市場扭曲風險之政府控制事業 (SOEs) ，則可審慎評估其完全民營化之可行性 (C 級) ，此一分級策略有助於提升政策透明度與預測性，亦為我國未來調整政府控制事業 (SOEs) 與監理機制提供制度上之參考方向。

關鍵詞：政府控制事業 (SOEs) 、實質控制權、例外排除、非商業協助、加拿大皇家公司、GATT 第 17 條

壹、前言

政府控制事業 (State-owned Enterprises , 以下同稱 : SOEs)¹之發展起初是源自於國家對社會福祉、經濟調節及國家戰略等多方利益考量², 因此國家將關鍵產業 (例如 : 銀行、交通運輸和通訊及電力提供等公共服務) 國有化³, 以達成國家之特定政策目標。

然而隨著國際經貿全球化和自由貿易之深化, 政府控制事業 (SOEs) 在國際上之活躍度也日益增加⁴, 根據國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund , 以下同稱 IMF) 之研究報告顯示 : 「從 2000 年至 2018 年間, 政府控制事業 (SOEs) 在全球前 2,000 大企業中所占資產比重已翻倍, 達到 20%, 這些國營企業的資產總額達 45 兆美元, 相當於全球國內生產毛額 (GDP) 的 50%, 並且政府控制事業 (SOEs) 不再是完全由政府所有, 將近 60% 的政府控制事業 (SOEs) 所有權係由政府 and 私人混合, 最重要的是現今許多政府控制事業 (SOEs) 同時也是跨國公司⁵」, 換言之, 從國際貨幣基金組織 (IMF) 之研究報告可以觀察到兩件事, 第一、政府控制事業 (SOEs) 隨著時間變化, 從原先強

¹ 關於 State-owned Enterprises 中文翻譯, 本研究案採我國經濟部國際貿易署之政府控制事業翻譯, 參照經濟部國際貿易署, <https://cptpp.trade.gov.tw/Information?Source=Xq080nSpLqiprwwIVRqESA%3D%3D> (最後瀏覽日: 2025 年 7 月 28 日)。State-owned Enterprises 在 CPTPP 協定尚未出現時, 我國有文獻將其譯為國有事業, 李柏青學者認為: 「國有事業或國有公司一般係指該公司之股份全部或是大部分為政府所持有」, 並且「國有事業可以做為國家控制之認定標準之一」, 參照李柏青, GATT/WTO 國營貿易事業規範之研究, 國立臺灣大學法律研究所碩士論文, 頁 9-10 (2005 年)。原則上 State-owned Enterprises 按字面直譯應採取國有事業應無疑義, 但本研究案推論我國經濟部國際貿易署可能考量到 CPTPP 協定第 17.1 條關於 State-owned Enterprises 定義不僅包含股份所有權, 同時還包括指定董事會成員之控制權, 因此將 State-owned Enterprises 翻譯為政府控制事業, 而非國有事業。

² Ines Willemyns, *Disciplines on State-Owned Enterprises in TPP: Have Expectations Been Met?*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES AND INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW WORKING PAPER NO. 168 (Jan. 1, 2016), <https://ssrn.com/abstract=2731045> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2731045>. “State ownership of commercial enterprises often exists for **several reasons**, including a mixture of **social, economic and strategic interests**”.

³ INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), FISCAL MONITOR: POLICIES TO SUPPORT PEOPLE DURING THE COVID-19 PANDEMIC 47-48 (2020).

⁴ OECD, *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises* (Sep. 14, 2017), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>.

⁵ INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *supra* note 3, at 49-50.

調公益目的和計畫經濟 (planned economy) 之經濟思維演變成自由貿易市場之重要參與者⁶；其次，國家不一定對現今的政府控制事業 (SOEs) 具高度持有權，公部門與私人所有權混合樣態模糊了政府控制事業 (SOEs) 與私人企業之界限，使得其他市場競爭者難以辨識政府控制事業 (SOEs) 是否有受到政府之影響⁷。

政府控制事業 (SOEs) 受到政府影響是否必然會導致市場產生扭曲係值得深入探究，而根據經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development，以下同稱：OECD) 研究報告指出：「政府控制事業 (SOEs) 作為國際市場參與者仍可能對競爭產生疑慮，原因在於政府控制事業 (SOEs) 可能透過享有**政府特殊優惠**⁸相較於其他私人競爭者更有市場上之優勢」⁹，因此當政府控制事業 (SOEs) 作為市場參與者，其所享之優勢可能對市場競爭產生不公平之風險。於此情狀下，如何透過多邊貿易體系之法制設計與治理準則確保市場中各個參與者之平等地位，已成為全球競爭政策與經濟治理不可忽視的重要議題¹⁰。基此，本研究案將於第貳章節回顧 GATT/WTO 多邊

⁶ Ines Willems, *supra* note 2, at 9. “Traditionally, state-owned enterprises focussed their activity on the domestic market. In recent years, due to globalisation, with more integrated markets through trade, this has changed and SOEs are expanding their activities to international trade. These enterprises therefore no longer only compete with private firms in the domestic markets, but everywhere around the world, involving more third country enterprises”.

⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *supra* note 3, at 50.

⁸ 例如：國營銀行或金融機構所提供之優惠性融資、優先取得資訊的特權、政府直接補貼或稅務減免、實物補貼、補助金或其他直接支付、在國內市場享有優越地位、明示或隱含性的擔保、豁免、優惠的法規待遇、優惠的公共採購待遇、價格支持、支持商業外交。See OECD, *State-Owned Enterprises as Global Competitors- A Challenge or an Opportunity* (8 December 2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262096-en>. 政府控制事業 (SOEs) 優惠待遇類型之中文翻譯，參照李淳、羅時芳、王煜翔、蘇怡文、許裕佳、李宜靜、聶廷榛、王韻潔、余飛瑾、黃英傑，OECD 近期重要貿易議題研究執行成果報告書，109 年度國際經貿政策研究中心計畫 (WTO 暨 RTA 中心計畫) 子計畫五：專題研究，頁 167-168 (2020 年)。

⁸ OECD, *State-Owned Enterprises as Global Competitors- A Challenge or an Opportunity* (Dec. 8, 2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262096-en>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pinguang Ying, *Taming SOEs within a Redefined Competition Policy Framework: An Alternative Approach for Consensus?*, 6 China & WTO Rev. 109, 110 (2020). “they (US, EU and Japan) call for **reforming** and

貿易體系是否對政府控制事業 (SOEs) 設有具體規範，並且探討 GATT/WTO 規範是否足以回應政府控制事業 (SOEs) 作為市場參與者所可能引發之競爭疑慮，分析其對政府控制事業 (SOEs) 後續法制發展之影響。

在第貳章節後半部，亦將延續多邊貿易體系規範政府控制事業 (SOEs) 之分析脈絡，進一步聚焦在區域貿易協定，即：跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，以下簡稱 CPTPP 協定) 政府控制事業專章。觀諸 (CP)TPP 協定制定歷史背景，在 (CP)TPP 談判最初階段，有關政府控制事業 (SOEs) 規範的討論係在競爭工作小組進行，並且原先打算將有關政府控制事業 (SOEs) 規範散落在 CPTPP 協定不同專章中¹¹，直到 2011 年 10 月在秘魯舉行之第 9 輪談判中，美國提議將有關政府控制事業 (SOEs) 之規範獨立成一個專章¹²，美國此一舉動具兩種意涵，第一是為了實踐**競爭中立 (competitive neutrality)**¹³以維持政府控制事業 (SOEs) 與私人企業在公平市場之環境，並且此概念後續也展現在 (CP)TPP 之序言中¹⁴；而另外更深遠之目的是「認為 (CP)TPP 未來有可能會成為亞太地區更大型之自

advancing the current WTO disciplines related to SOEs, especially those concerning subsidies and transparency.”

¹¹ 例如：第 2 章貨品之國民待遇與市場進入、第 9 章投資、第 10 章跨境服務貿易、第 11 章金融服務業、第 13 章電信和第 15 章政府採購。Nawawi, W.K., *New Rules for State-Owned Enterprises in the CPTPP in THE COMPREHENSIVE AND PROGRESSIVE AGREEMENT FOR TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP: IMPLICATIONS FOR SOUTHEAST ASIA* 138, 148-149 (C. LEE AND P. BHATTACHARYA eds., 2021).

¹² Nawawi, W.K., *supra* note 11, at 149.

¹³ 競爭中立之概念源自於 OECD，係指：「在特定經濟市場中，沒有任何企業受到不當之競爭利益或不利益」，申言之，美國商會所主張之競爭中立，意指在 CPTPP 協定規範之市場環境下，政府控制事業 (SOEs) 不會享有超過私人企業所擁有之優惠。Ian F. Fergusson, Mark A. McMinimy & Brock R. Williams, *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress* CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (Mar. 20, 2015), [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://sgp.fas.org/crs/row/R42694.pdf](https://sgp.fas.org/crs/row/R42694.pdf). ”**Competitive neutrality**, a concept supported by both U.S. government and business groups, refers to an environment in which **SOEs receive no competitive advantages beyond those enjoyed by private sector companies.**” Also see OECD, *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business* (Sep. 2, 2012), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178953-en>. “Competitive neutrality occurs where no entity operating in an economic market is subject to undue competitive advantages or disadvantages”.

¹⁴ Preamble of the Trans-Pacific Partnership Agreement (2016). “Affirm that state-owned enterprises can play a

由貿易協定或 WTO 之談判範本，相關規定也有機會適用到其他國家之府控制事業 (SOEs)¹⁵」。基此，由談判背景可觀察到 CPTPP 協定是政府控制事業 (SOEs) 首度以專章模式進行完整的規範，且 CPTPP 協定的競爭中立規範思維也可觀察到 CPTPP 協定並未禁止會員國擁有政府控制事業 (SOEs) 也不會強迫會員國將其國內的公營事業民營化，因此進一步導引出值得探索之問題：CPTPP 協定係如何透過法規範設計及安排讓政府控制事業 (SOEs) 進入市場卻可能不會產生市場扭曲，而 CPTPP 協定在政府控制事業 (SOEs) 規範思維上又與 GATT/WTO 有何種差異。另外 CPTPP 會員國在 CPTPP 協定與 WTO 並存之情況下，CPTPP 會員國如何適用 CPTPP 協定於其國內法體系中並採取何種因應策略，為理解此問題，本研究案將進一步在第參章節從 CPTPP 協定會員國之角度切入分析之。

透過 CPTPP 協定會員國之研究，將有助於理解 CPTPP 協定在會員國國內調適之脈絡與過程。基此，本研究案選擇以加拿大作為研究對象，原因是加拿大不僅同為 WTO 與 CPTPP 協定成員，且加拿大的政府控制事業 (SOEs) 數量頗豐，類型涵蓋中央與地方政府層級¹⁶。關於加拿大的國營貿易事業 (State Trading Enterprises，以下同稱：STEs) 適用 GATT/WTO 多邊規範的經驗，亦有加拿大小麥案 (Canada—Wheat Exports and Grain Imports, DS276)¹⁷可供分析，而原屬國營貿易事業 (STEs) 之加拿大小麥局在該案之後也發生顯著的變化¹⁸。另外就 CPTPP 協定研究方面，加拿大針對政府控制事業

legitimate role in the diverse economies of the Parties, while recognising that the provision of unfair advantages to state-owned enterprises undermines fair and open trade and investment, and resolve to establish rules for state-owned enterprises that promote **a level playing field** with privately owned businesses, transparency and sound business practices”。

¹⁵ *Ibid.* “the TPP could become a **template** for a larger Asia-Pacific FTA or future WTO negotiations, wider applicability of these provisions to SOEs in other countries, **particularly China, may be envisioned**”。

¹⁶ 加拿大在聯邦層級擁有 43 間皇家公司 (Crown corporation)、省級則是約有 181 家，另外在市級政府初步估計約有 100 家以上。Glen Hodgson C.D., *Finding Jewels Among the Crowns: Optimal Governance Principles for Canada's State-Owned Enterprises*, HOWE INSTITUTE COMMENTARY 602, (May 27, 2021), <https://ssrn.com/abstract=4094524> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4094524>.

¹⁷ WTO Panel Report, *Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain*, WTO Doc. WT/DS276/R (adopted Sept. 27, 2004).

¹⁸ 加拿大小麥局後續在 2015 年轉型成民營企業。Bryan P. Schwartz, *The Trajectory of Three Marketing Boards in Canada: Gone, Going ... and Curiously Persistent*, 43 Man. L.J. 160 175-176 (2020).

專章也有較為詳盡的說明¹⁹，因此，藉由分析加拿大在 GATT/WTO 與 CPTPP 協定之國內調適經驗，不僅能夠理解規範落實到會員國之實際情狀，也為我國未來加入 CPTPP 協定後，對於政府控制事業專章規範之落實提供參考依據。

第肆章節將延續第參章節所採之國家視角，進一步將研究焦點置於我國與 CPPTTP 協定之關係。考量到我國經貿政策有意加入 CPTPP 協定²⁰，但由於我國並非 CPTPP 協定創始會員國，未能參與該協定的談判過程（意即我國僅能在既有的 CPTPP 協定架構下尋求加入），對我國而言，充分完整理解現行 CPTPP 協定內容尤顯重要。基此，在第肆章節將進一步探討：倘若在 WTO 與 CPTPP 協定並行適用下，CPTPP 協定對於我國國內法體系可能產生何種影響。為理解此問題，本研究案將透過檢視 CPTPP 協定與我國法規之合致性關係，旨在釐清 CPTPP 協定政府控制專章對我國產業運作及發展可能存在之相關議題。

目前我國已有文獻關注政府控制事業（SOEs）所引發之競爭議題²¹，然而較少國內文獻進一步去探討我國法與 CPTPP 協定政府控制事業專章之規範關係。另外，關於政府控制事業（SOEs）之國內研究多數集中在公司治理層面（例如：法人指派股東制度）或公營事業民營化。基此，我國唐豪駿學者曾在其〈區域經濟整合中的新興議題：「政府控制事業」及其對台灣的影響〉研究報告指出：應「儘速對我國政府控制事業進行盤點

¹⁹ GLOBAL AFFAIRS CANADA, *Canada Gazette, Part I, Volume 154, Number 42: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (Oct. 17, 2020), <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2020/2020-10-17/html/sup1-eng.html>.

²⁰ 我國外交部：「我國自 2021 年 9 月 22 日正式向 CPTPP 協定存放國紐西蘭遞交 CPTPP 申請函後，積極調整經貿體制以符合 CPTPP 高標準，目前尚待成員國對我國的申請案取得共識。外交部將持續強化推動我與各成員之互動，並配合相關部會，運用各項資源積極爭取各成員國對我國加入的支持。」參照中華民國外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=2613>（最後瀏覽日：2025 年 7 月 31 日）。

²¹ 3 份期刊論文（依時序排列）：李淳，TPP 新興議題對臺灣之意涵：以政府控制企業專章為例，經濟前瞻雙月刊，第 165 期（2016 年）、唐豪駿，區域經濟整合中的新興議題：「政府控制事業」及其對台灣的影響，臺灣經濟研究月刊第 33 卷第 12 期（2016 年）、張南薰，SCM 協定第 14 條之適用及審查權限——從 WTO 對國營事業補貼行為之實務見解談起，東吳法律學報第 33 卷第 2 期（2021 年）；2 份專書論文：張南薰，TPP 協定對國營事業商業活動之規範，收於：第十六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集（2016 年）、楊培侃，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，收於：第十八屆國際經貿法學發展學術研討會論文集（2018 年）；1 份研究報告：李淳、羅時芳、王煜翔、蘇怡文、許裕佳、李宜靜、聶廷榛、王韻潔、余飛槿、黃英傑，OECD 近期重要貿易議題研究執行成果報告書，109 年度國際經貿政策研究中心計畫（WTO 暨 RTA 中心計畫）子計畫五：專題研究（2020 年）。

及資訊的掌握」以及「透過 TPP 的國際規範標準檢視我國的相關法規」。因此，本研究案擬在第肆章節後半部分分析我國政府控制事業(SOEs)與 CPTPP 政府控制事業專章可能存在之適用爭議，並借鏡第參章節中加拿大的調適經驗以補足現有文獻不足，期許能在既有文獻研究上，進一步理解政府事業專章對我國法律體系與產業之影響。

因此，本研究案之**研究目標**如下：

- 一、為理解 CPTPP 協定對於政府控制事業(SOEs)之規範是否具有里程碑意義，並釐清 CPTPP 作為**較為近代**之規範，是否較能處理政府控制事業之不公平競爭問題，本文首先爬梳政府控制事業(SOEs)在 WTO 體系中之規範脈絡，以了解其在國際經貿規範中之演變，再進一步釐清多邊貿易體系及 CPTPP 協定關於政府控制事業(SOEs)之規範差異，包含政府控制事業之定義及要件。
- 二、其次，本文擬透過比較法研究，研析同為 WTO 及 CPTPP 協定成員之加拿大係如何調適 CPTPP 政府控制事業專章之規範內容，藉以觀察加拿大如何處理國內法與 CPTPP 協定政府控制事業專章之合致性問題，並歸納其具體因應策略。
- 三、最後，本文將進一步檢視我國法與 CPTPP 協定是否存在合致性問題，並盤點我國國營事業及其他政府控制事業(SOEs)是否受 CPTPP 協定規定。本另將借鏡加拿大之經驗，試擬我國國營事業相關法規應如何調整，才能回應我國與 CPTPP 協定之合致性議題，同時仍能確保我國產業發展不受到負面影響。

貳、政府控制事業(SOEs)之國際規範發展與比較

一、GATT/WTO 體系下政府控制事業(SOEs)之適用分析

關於多邊貿易體系對政府控制事業(SOEs)之規範脈絡探討，最早可溯及 1948 年國際貿易組織(International Trade Organization，以下同稱：ITO)之哈瓦那憲章(Havana Charter)第 29 條²⁷，在哈瓦那憲章中首次提到**國營事業(State enterprise)**，而此國

²⁷ 哈瓦那憲章第 29 條主要規範有關「國營事業(State enterprise)」不得違反「不歧視原則」與「商業考量」。Article 29 of the Havana Charter (Non-discriminatory Treatment): 1. (a) Each Member undertakes that if it establishes or maintains a **state enterprise**, wherever located, or grants to any enterprise, formally or in effect, exclusive or special privileges, such enterprise shall, in its purchases and sales involving either imports or exports,

營事業 (State enterprise) 定義是否涵蓋政府控制事業 (SOEs)，在當時無法明確得知，原因是當時負責國營貿易條款的次級委員會 (Sub-Committee) 並未進一步針對國營事業 (State enterprise) 內涵加以闡述及解釋²⁸，且由於 ITO 當時並未順利成立，哈瓦那憲章也未能生效，其後關於哈瓦那憲章大部分內容在 1994 年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade，以下同稱：GATT) 重新談判及修訂，並將大部分涉及關稅內容之國營貿易事業 (State trading enterprises，以下同稱：STEs) 條款保留在 GATT 第 17 條中²⁹。

然而 GATT 如何規範國營貿易事業 (STEs) 一直是多邊體系之難題³⁰，其原因可歸納為兩個面向：第一、多邊體系所要規範對象為**政府管制行為**，然而當政府不再僅是管

act in a manner consistent with the general principles of non-discriminatory treatment prescribed in this Charter for governmental measures affecting imports or exports by private traders. (b) The provisions of sub-paragraph (a) shall be understood to require that such enterprises shall, having due regard to the other provisions of this Charter, make any such purchases or sales solely in accordance with commercial considerations, including price, quality, availability, marketability, transportation and other conditions of purchase or sale, and shall afford the enterprises of the other Member countries adequate opportunity, in accordance with customary business practice, to compete for participation in such purchases or sales. (c) No Member shall prevent any enterprise (whether or not an enterprise described in sub-paragraph (a)) under its jurisdiction from acting in accordance with the principles of sub-paragraphs (a) and (b). 2. The provisions of paragraph 1 shall not apply to imports of products purchased for governmental purpose and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale. With respect to such imports, and with respect to the laws, regulations and requirements referred to in paragraph 8 (a) of Article 18, each Member shall accord to the trade of the other Members fair and equitable treatment.

²⁸ 在哈瓦那會議期間，負責國營貿易條款的次級委員會 (Sub-Committee) 表示：「**國營企業 (State enterprise)**」一詞不需特別定義，根據一般認知其包含任何從事買賣的政府機構 (agency of government)」。WTO, *Analytical Index: GATT*, at 473 (Sept. 20, 2024), <https://www.wto-ilibrary.org/content/reports/25193368/10>. “In the opinion of the Sub-Committee, **the term ‘state enterprise’ in the text did not require any special definition;** it was the general understanding that the term includes, inter alia, any agency of government that engages in purchasing or selling”.

²⁹ Brian Paddock, *State Trading and International Trade Negotiations*, ECONOMIC AND POLICY ANALYSIS DIRECTORATE POLICY BRANCH (DEC. 1998), [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.iatp.org/sites/default/files/State_Trading_and_International_Trade_Negotiat.pdf](https://www.iatp.org/sites/default/files/State_Trading_and_International_Trade_Negotiat.pdf).

³⁰ 林彩瑜，GATT/WTO 國營貿易之規範與發展，月旦法學雜誌，79 期，頁 60（2001 年）。

制者，而直接進入市場參與經營，其行為可能不再完全適用於原先針對政府措施所設計的多邊規範。³¹，換言之，除非企業行為具有可歸因於政府之特殊情況外，否則多邊規範原則上無法直接適用於形式上屬於私人企業之行為³²。第二個面向是，倘若政府透過特定貿易政策賦予政府控制事業(SOEs)較大的優惠(例如：政府直接補貼、稅務減免、實物補貼、補助金或價格支持等等)，當政府控制事業(SOEs)以此等優勢進行跨國貿易時，使政府控制事業(SOEs)相較其他私人企業擁有更多競爭力³³，也意味著政府能透過控制私人企業之方式，更容易地干預國際市場。因此根據經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development，以下同稱：OECD)研究指出：「當政府利用政府控制事業(SOEs)採取非市場導向的國際經營策略，而其目的係為實現特定政治或經濟目標(例如：扶植特定企業成為「國家冠軍」)，可能會導致國際市場不公平競爭之負面影響」。³⁴

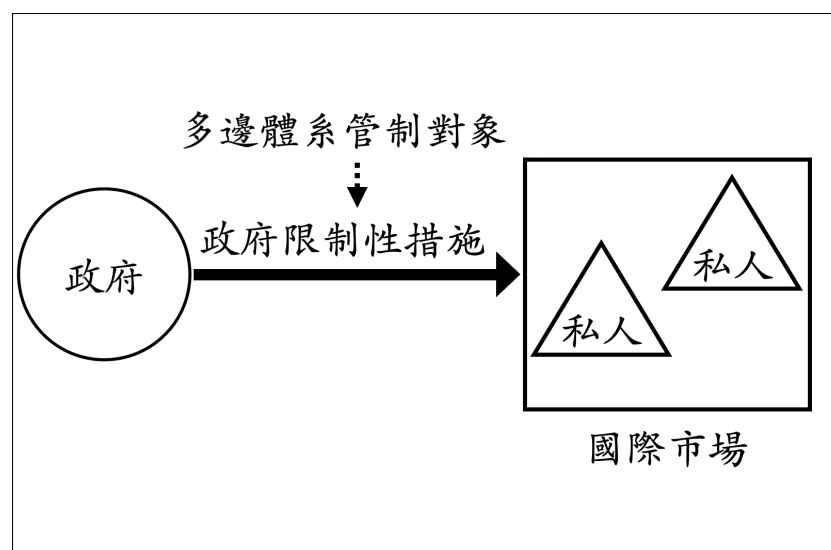


圖 1-1 政府作為市場管制者 (作者自行繪製)

³¹ 李柏青，GATT/WTO 國營貿易事業規範之研究，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，頁 9-10 (2005 年)。

³² 李柏青 (註 32)，頁 2。

³³ OECD, *State-Owned Enterprises as Global Competitors- A Challenge or an Opportunity* (Dec. 8, 2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262096-en>.

³⁴ OECD, *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications* (Apr. 24, 2013)，<https://doi.org/10.1787/5k4869ckqk7l-en>.

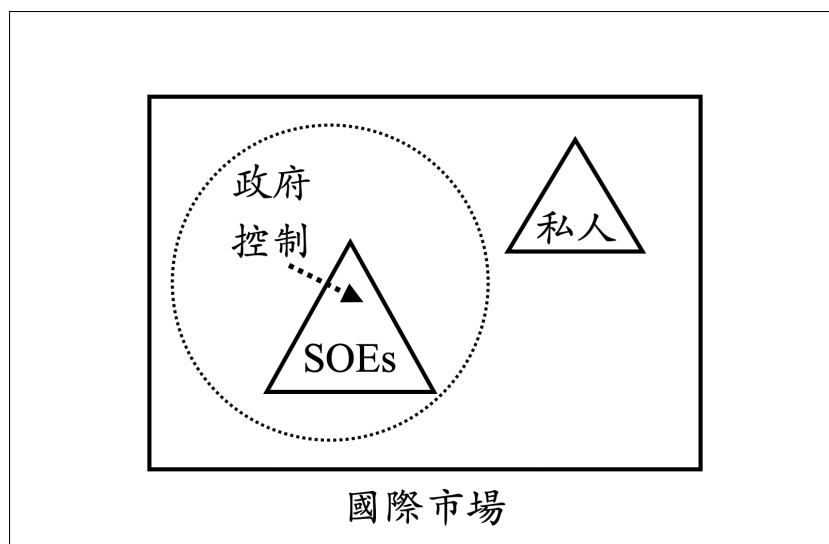


圖 1-2 政府以 SOEs 作為市場參與者 (作者自行繪製)

綜上所述，從多邊體系規範脈絡觀察到，若要對本質為私人企業之政府控制事業 (SOEs) 進行管制，理論上應該要明確界定政府控制事業 (SOEs) 在何種情狀會被視為政府之延伸，始有管制之合法性及正當性。此規範脈絡是多邊體系規範政府控制事業 (SOEs) 之核心邏輯，係以政府授權⁴⁰作為是否接受管制之原因，因此多邊體系並未直接針對政府控制事業 (SOEs) 進行完整定義，另一方面從 GATT 歷史脈絡觀之，在 1964 年 GATT 委員會也考量到開發中國家在經濟發展初期需要透過國營貿易事業 (STEs) 來促進經濟發展，因此對 GATT 第 17 條提出「本條並未禁止締約方建立或維持國營貿易事業 (STEs)」之解釋，因此國營貿易事業 (STEs) 原則上與其他企業相同⁴¹，除非是受到政府之特殊優惠之情況外，才能將此類型私人企業視為政府延伸規範之。

⁴⁰ Shixue Hu, *Trade Rules of State Enterprises: A Lawmaking Perspective*, 44 MICH. J. INT'L L. 263 270 (2023).

⁴¹ Report of the Committee, *Committee on the Legal and Institutional Framework of the GATT in Relation to Less-Developed Countries*, para. 9 and para. 10, L/2281 (1964).

二、政府控制事業 (SOEs) 之定義演變

(一) GATT 第 17 條政府貿易企業 (STEs) 定義

GATT 第 17 條並未對政府控制事業 (SOEs) 定義，但是在 GATT 第 17 條有類似之概念。根據 GATT 第 17 條第 1 項第 1 款⁴⁷中：「各締約國保證如在任一處所新設或繼續經營一國營事業 (State enterprise)，或對任一事業於形式上或實質上給予獨占權 (exclusive) 或特權 (special privileges)，該事業就從事涉及輸出入貿易中，應遵守本協定中有關政府措施將影響民營貿易商之輸出入貨物，不歧視待遇之一般原則」，此處之定義為「國營貿易事業 (STEs)」，並未直接提及政府控制事業 (SOEs)。另外，其中所指的「國營事業」之態樣與「獨占權和特權」為不確定法律概念，是以參照 GATT 第 17 條的釋義瞭解書 (Understanding on the Interpretation of Article XVII) 中，關於國營貿易事業 (STEs) 的適用條件，另外臚列了兩項關鍵標準：(1)「政府及非政府事業 (包括行銷委員會)」具有憲法或法律授予的專屬或特別的權利 (exclusive or special privileges granted by law or constitution)；(2)其「利用此種權利」影響其購買或銷售，而影響進出口的水準貨或方向 (exercise of these privileges to influence trade in goods)。

換言之，國營貿易事業 (STEs) 並不強調其與國家間之控制關係，而是著重於其「壟斷市場」之能力，因此在國營貿易事業 (STEs) 的規範主體認定上包括「國家計畫控制下之私人企業」，國有 (state-owned) 或國家賦與利益 (state-benefited) 之企業⁴⁸，與 CPTPP 第 17 章中對政府控制事業 (SOEs) 所欲界定之「政府控制關係」在規範的核心理念上有所不同，在多邊體系中原則上 GATT 第 17 條中的國營貿易事業 (STEs) 不強調事

⁴⁷ Article XVII of GATT 1994. “1. *(a) Each contracting party undertakes that if it establishes or maintains a State enterprise, wherever located, or grants to any enterprise, formally or in effect, exclusive or special privileges,* such enterprise shall, in its purchases or sales involving either imports or exports, act in a manner consistent with the general principles of non-discriminatory treatment prescribed in this Agreement for governmental measures affecting imports or exports by private traders.”

⁴⁸ 張南薰，SCM 協定第 14 條之適用及審查權限——從 WTO 對國營事業補貼行為之實務見解談起，東吳法律學報第 33 卷第 2 期，頁 68 到 69 (2021 年)。

業係屬國有或私有，亦不論是否受到國家控制，而是注重在市場中是否享有排他或特別權利⁴⁹，以確保 WTO 會員體無法透由政府控制事業 (SOEs) 規避貿易規則。

此外，關於國營貿易事業 (STEs) 之認定類型主要為貨品貿易，相較於 CPTPP 對政府控制事業 (SOEs) 之界定更限縮，其原因在於 CPTPP 不僅適用於貨品貿易，還涵蓋「服務」與「投資」領域。然而，觀察 GATT 第 17 條對於國營貿易事業 (STEs) 之立法方法，發現到若要定義國營貿易事業 (STEs)，首先必須尋找出「專屬或特別的權利」，不僅如此，還要進一步去判斷是否造成市場上的獨占，於認定上十分困難。

事實上，以市場不公平競爭之角度理解 GATT 第 17 條定義方式並非難以理解，縱觀 GATT 第 17 條之制定歷史，其一開始也意識到必須對於國營事業 (State enterprise) 或是國營貿易事業 (STEs) 規範精準之定義，然而經過多方嘗試仍舊宣告失敗，不同國家對國營事業 (State enterprise) 的管理方式各異，例如：中國的國營事業往往受到政府直接或間接影響；而歐洲國家的國營事業則通常為獨立商業實體，然而由於無法定義清楚國營貿易事業 (STEs) 將導致 WTO 在處理相關貿易爭端時難以採取一致標準⁵⁰，對於 GATT 第 17 條之義務履行成為障礙。換言之，實際上已經造成市場扭曲之國營貿易事業 (STEs) 因為無法認定到 GATT 第 17 條要件中，而形成 WTO 規定中之漏洞。

例如根據 GATT 第 17 條第 4 項第 1 款，在「透明化」義務遵守方面，要求 WTO 會員定期向其通報國營貿易事業 (STEs) 的營運情況，以確保此等企業不會對國際市場造成扭曲，但由於並未通報的政府控制事業 (SOEs) 多以私人企業形式運作，而 WTO 會員體並無義務揭露該等企業之詳細財務資訊導致監管效果不佳，因此透明化義務的執行效果仍然有限。⁵¹

⁴⁹ 張南薰，TPP 協定對國營事業商業活動之規範，收於：第十六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 234 (2016 年)。

⁵⁰ Minwoo Kim, *Regulating the Visible Hands: Development of Rules on State-Owned Enterprises in Trade Agreements*, 58 Harv. Int'l L.J. 238-239 (2017).

⁵¹ Technical Information on State Trading Enterprise, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/statra_e/statra_info_e.htm (last visited Jan. 29, 2025).

另外，GATT 第 17 條第 1 項第 2 款之另一義務為「商業考量」，係指「國營貿易事業 (STEs) 從事商業活動時，應基於**商業條件之考慮** (commercial consideration)，包括價格、品質、交貨時間、可能適銷程度、運輸以及其他買賣之條件，並應依照商業慣例提供任一締約方事業競逐參加此種交易之充分機會」。關於商業考量義務之適用範圍，「加拿大小麥案」 (Canada—Wheat Exports and Grain Imports, DS276) 中美國主張 (控訴方) 加拿大小麥局對加拿大西部小麥的內銷與出口擁有獨占經銷權，因此屬於 GATT 第 17 條第 1 項第 1 款之國營貿易事業 (STEs)，並且其根據加拿大穀物法授權可自行決定穀物價格，而無遵循「利潤最大化原則」，甚至允許其以低於市場價格銷售小麥，已構成對商業考量原則之違反。

然而，爭端解決小組認為：「低於市場價格銷售，並不必然違反商業考量原則」，另外國營貿易事業 (STEs) 並無義務如私人企業般追求利潤最大化，原因在於商業考量原則之目的是「防止政府基於政治因素干預市場」，因此僅憑加拿大小麥局低於市場價格銷售的行為，無法認定其違反該條規定。上訴機構亦支持此見解，強調「不歧視待遇原則」與「商業條件之考慮」是互補的，而非依賴於彼此，故只要國營貿易事業 (STEs) **未實施歧視性措施**，其行為即可被視為符合「商業考量原則」，仍可合法運用其專屬特權，無須放棄市場獨占權益。⁵²

從爭端解決小組見解能觀察到，「商業考量原則」義務認定方式容易使國營貿易事業 (STEs) 獨占權或特權造成市場的壟斷，讓受害方難以有效維護自身貿易利益，另外，此判斷模式將產生一個問題：「受害方要如何證明該國政府有干預市場之可能」之主觀要件，是以，此見解對於 GATT 第 17 條無疑是掛上額外的枷鎖。

(二) 補貼暨平衡稅措施協定 (SCM 協定) 公共機構定義

WTO 補貼暨平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，以下同稱為：SCM 協定) 是專門規範補貼行為之協定，旨在防止政府通過財政支持或其他方式造成不正當的競爭，以維護全球貿易的公平性。⁵³根據 SCM 協定第 1.1 條

⁵² 張南薰 (註 49)，頁 68 到 69。Also see WTO Panel Report, *Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain*, paras.6.133-134, WT/DS276/R (adopted 27 September 2004).

⁵³ 張南薰 (註 48)，頁 70。

⁵⁴，構成補貼行為需要滿足兩個條件：(1)補貼必須來自「政府或公共機構」的「財務之提供」；(2)受補貼的企業「受有利益」。

補貼為政府干預市場經濟之常見樣態，因此在 SCM 協定中關注的是「對於補貼行為之認定」是否造成市場扭曲，因此同樣在 SCM 協定中也並未直接針對政府控制事業 (SOEs) 有所定義與規範，然而這並非代表 SCM 協定不會規範到政府控制事業 (SOEs)，換言之，倘若政府控制事業 (SOEs) 作為政府補貼之受領者 (recipients) 則能適用；但是如果作為補貼之給予者 (grantors) 將會涉及到政府控制事業 (SOEs) 是否為 SCM 協定中之「公共機構」 (public bodies)。⁵⁵

關於政府控制事業 (SOEs) 是否屬於「公共機構」的問題，透過梳理 WTO 各個案子的發展脈絡，可大致分為三種⁵⁶：(1)政府**控制**理論；(2)政府**功能**理論；(3)政府**授權**理論。在「南韓商船案」 (Korea—Measures affecting trade in commercial vessels, DS 273) 中⁵⁷，歐盟作為原告方對於公共機構之認定歸納出三項標準：(1)政府在法定層面擁有決策控制權；(2)該機構是否追求公共政策目標；(3)該機構是否因使用國家資源而受益。而爭端解決小組同意歐盟的主張：「若一實體為政府所**控制**，而其任何行為可歸屬於該政府時，屬於公共機構」，採取了「控制關係理論」，並且拆解了南韓進出口銀行 (KEXIM) 與其政府之股權結構，認為因為其 100% 持股具有高度關聯性，所以可以被認定為公共

⁵⁴ SCM 協定第 1.1 條：「就本協定之目的而言，如有下列情況應視為有補貼之存在：(a)(1) 會員 (本協定簡稱為「政府」) 境內有由政府或任何公立機構提供之財務補助者，即：(i) 政府措施涉及資金 (例如補助金、貸款及投入股本) 之直接轉移，資金或債務可能之直接轉移 (例如貸款保證)；(ii) 政府拋棄或未催繳原已屆期應繳納之稅收 (例如租稅抵減之財務獎勵)；(iii) 政府提供一般基本設施以外之商品或勞務，或收購商品；(iv) 政府提供給付募集基金之機構，或委託或指示一民營機構執行通常歸屬政府之前述第 (i) 點至第 (iii) 點所列之一種或多種功能，且其做法與政府通常做法實際上並無差異者；或 (a)(2) 存有 GATT 1994 第十六條所指任何形式之所得補貼或價格維持者；及 (b) 因而授與利益者。」

⁵⁵ 楊培侃，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，收於：第十八屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 174-175 (2018 年)。

⁵⁶ Ru Ding, *Public Body or Not: Chinese State-Owned Enterprise*, 48, Journal of World Trade, Issue 1, 167, 173-174, (2014).

⁵⁷ WTO Panel Report, *Korea - Measures affecting trade in commercial vessels*, para.7.50, WT/DS273/R (adopted 11 Apr. 2005).

機構。但是實際上爭端解決小組並未在本案中界定「多少持股比可認定為有控制關係」。

58

另外，在「美國對中國之雙反措施案 (US – Anti-dumping and Countervailing Duties (China) , DS 379) 」⁵⁹中，「南韓商船案」之見解受到挑戰，「美國對中國之雙反措施案」之上訴機構認為：「公共機構應指享有、運用或被授予政府公權力之實體」，後續在「美國對中國大陸若干產品之平衡稅案 (US – Countervailing Duties Measures on Certain Products from China , DS 437) 」亦援引之⁶⁰。換言之，即便某些企業受到政府控制，若其並未被授予政府正式的權力，那麼該企業仍可能不受 SCM 協定所拘束。然而，此種解釋使得部分政府控制事業 (SOEs) 能夠通過間接操作，繞過 WTO 之監管，進而在國際市場上進行不公平的競爭。⁶¹

然而，SCM 協定是否能夠有效規範政府控制事業 (SOEs) ，除了是否能被規範於「公共機構」外，仍存在諸多挑戰。其原因在於實施平衡稅措施之被控訴國常因無法證明「控訴國或其國營事業在商業活動中曾授與利益給企業」⁶²，導致無法證明補貼存在而敗訴。換言之，即使政府或公共機構提供私人企業財務上之協助，並不代表企業即因此受有利益，故「政府財務之提供」與「企業受有利益」係屬二項不同的要件⁶³。在「歐體對韓國 DRAM 案 (EC – Countervailing Measures on DRAM Chips , DS 299) 」⁶⁴中，歐體成功證明韓國政府透過韓國產業銀行 (KDB) 向海力士 (Hynix) 提供貸款補貼，構成

⁵⁸ Zachary Bailey, *The Case for A New "Public Body" Standard: The Future of State-Owned Enterprises Within the World Trade Organization*, 37 Temp. Int'l & Comp. L.J. 56-59 (2022).

⁵⁹ Appellate Body Report, *United States—Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, para.318, WT/DS379/AB/R (adopted 11 Mar. 2011).

⁶⁰ 張南薰 (註 49) , 頁 236 。

⁶¹ Leonardo Borlini & Peggy Clarke, *International Contestability of Markets and the Visible Hand Trade Regulation of State-Owned Enterprises Between Multilateral Impasse and New Free Trade Agreements*, 26 Colum. J. Eur. L. 99-100 (2021).

⁶² Andrew D. Mitchell, *Navigating State Interventions: The Pivotal Role of PTAs in Modern Trade Conflicts*, 25 Chi. J. Int'l L. 200-201 (2024).

⁶³ 張南薰 (註 48) , 頁 71 。

⁶⁴ WTO Panel Report, *European Communities — Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, para. 7.182, WT/DS299/R (adopted 3 August 2005).

財務支持之要件。然而，爭端解決小組認為，單純根據政府提供貸款的事實，並不足以證明海力士 (Hynix) 受益，必須進一步比較「貸款條件是否優於市場水平」才能確認補貼的存在。⁶⁵同時反應出補貼認定之難度，尤其在補貼流向不透明、難以追蹤的情況下，WTO 會員在執行平衡稅措施時經常面臨證據收集之困難。因此若想透過 SCM 協定監管政府控制事業 (SOEs) 避免成為政府之白手套，「政府授權理論」之認定標準將導致 SCM 協定之規範效力有未逮。

綜上所述，WTO 多邊處理政府控制事業 (SOEs) 之方式並非將其視為一個單獨的議題處理，WTO 所重視的為會員國之國家行為對於市場產生扭曲的情況。基本上現行多邊體系的定義與規範方式與 CPTPP 協定中政府控制事業 (SOEs) 專章獨立將其作為一個章節主體進行規範，方向與概念上有所差異。然而無論是多邊體系抑或是 CPTPP 都有共同目標「監管政府介入市場產生不公平競爭」，是以目前多邊體系在面對政府控制方式較複雜或不明確之實體仍存有規範上之缺陷。因此，在多邊體系中，美國、歐盟及日本等 WTO 會員也意識到部分國家作為國際貿易的重要參與者 (例如：中國大陸) 採取的政策與作法，例如：非市場導向的經濟政策、透過產業補貼扶植國有企業，或是強制技術移轉等措施，可能形成不當優勢導致國際市場的不公平競爭。是以，美國、歐盟及日本有意透過建立「市場導向條件」 (market-oriented conditions) 作為衡量「非市場經濟行為」之標準，具體而言，像是企業是否依照市場機制，決定價格、成本和投資等決定，並且不會受到來自政府的干預。⁶⁶然而實際上「市場導向條件」應如何落實於 WTO 仍有疑義，倘若一直消極的不釐清政府控制事業 (SOEs) 之定義，非市場導向的經濟政策仍會以不同的政府控制形式浸透到國際市場，對國際經濟秩序產生不當之影響。

二、OECD 政府控制事業 (SOE) 之規範分析

政府控制事業 (SOEs) 事實上在各國中沒有統一之定義，原因在於每個國家對於其所有權或控制權的程度界定不相同。是以，在國際組織中，經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development，以下同稱：OECD) 嘗試針對政府控制事業 (SOEs) 賦予完整之定義。在 OECD 2015 年公布之「OECD 政府控制事

⁶⁵ 張南薰 (註 48)，頁 71。

⁶⁶ 顏慧欣、王煜翔，WTO 改革、挑戰與前景，經濟前瞻第 202 期，頁 41 到 42 (2022 年)。

業治理準則」(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises) 中，政府控制事業(SOEs) 係指「企業組織如符合各國本身對事業體的法律規範，並由國家實際行使所有權，不論以共同股份公司、有限責任公司或有限合夥的型態呈現，而其目的及活動或部分活動絕大部分涉及經濟性質者，應被視為政府控制事業(SOEs) 」。⁶⁷ 另外無論該政府控制事業(SOEs) 是否僅限於經濟活動，或同時兼顧公共政策目標及政府職能的執行，皆為定義範圍。值得注意之處在於，OECD 將「國家實際行使所有權」定義涵蓋「政府控制要件」，然而實際上兩者具體之內容為何，OECD 也闡述在其中。

所有權與控制權(Ownership and control) 係指「受國家控制的企業，無論是國家作為最終受益所有人持有多數表決權股份，或透過其他方式行使同等程度的控制權」。其中與「多數持股相當的控制權」包括⁶⁸：(1)法律規定或公司章程確保國家對企業或其「董事會」的持續控制，即使政府僅持有少數股份；(2)「黃金股」(Golden Share) 是否構成控制，取決於其賦予國家的權力範圍；(3)若「公司架構」或「股東協議」賦予國家實質控制權(即使政府僅持有少數股權)，該企業仍受「OECD 政府控制事業治理準則」規範。然而，以下情況則不被視為「控制」：(1)國家透過善意監管(bona fide regulation) 影響企業決策；(2)政府持股低於 10%，且該股權不賦予控制權，也不代表政府對該公司有長期利益，例如透過獨立資產管理人(如養老基金) 間接持有股份；(3)企業因破產、清算、託管或接管而暫時由政府擁有或控制，且屬「短期持有」的情況，通常不視為政府控制事業(SOEs)。

雖然 OECD 的定義相較於多邊體系中更為明確且具體，對於政府控制事業(SOEs) 之定義有顯著之區別，強調了政府「所有權」和「控制權」之連結。縱使 OECD 不具有法律拘束力，但是對於政府控制事業(SOEs) 之發展上有著重要的意義，體現出其本

⁶⁷ OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, at 14 (2015). “Countries differ with respect to the range of institutions that they consider as state-owned enterprises. For the purpose of the Guidelines, any corporate entity recognised by national law as an enterprise, and in which the **state exercises ownership**, should be considered as an SOE. This includes joint stock companies, limited liability companies and partnerships limited by shares. Moreover, statutory corporations, with their legal personality established through specific legislation, should be considered as SOEs if their purpose and activities, or parts of their activities, are of a largely economic nature.” 翻譯參照李淳、羅時芳、王煜翔、蘇怡文、許裕佳、李宜靜、聶廷榛、王韻潔、余飛槿、黃英傑，OECD 近期重要貿易議題研究執行成果報告書，109 年度國際經貿政策研究中心計畫(WTO 暨 RTA 中心計畫) 子計畫五：專題研究，頁 140 (2020 年)。

⁶⁸ *Ibid.* at 14-15.

質為「指導」之效果。實際上 OECD 之定義是否能真正影響到多邊體系之規範，目前尚未尋找到相關之路徑，例如：SCM 協定中影響「公共機構」之認定。值得注意之處在於 OECD 對於政府控制事業（SOEs）之定義，在現今也慢慢透過複邊貿易協定（Plurilateral Trade Agreement，以下同稱為：PTA）或區域貿易協定（regional trade agreement，以下同稱為：RTA）之路徑建立在各個國家之間，形成一種新興之監管模式。不過 OECD 之定義仍未臻完善⁶⁹，政府控制事業（SOEs）樣態多元，通常還包括「轉投資」、「關係企業」或「境外分公司」等類型，倘若複雜交叉持股之情況下，是否具有控制權；另外，如果公司架構或股東協議僅賦予國家「形式」控制權是否也將納入監管，仍有疑義。

三、CPTPP 協定政府控制事業（SOEs）之規範分析

CPTPP 協定對於政府控制事業（SOEs）具有里程碑之意義，其制定概念和內容轉換了傳統貿易協定的思維，並嘗試在 OECD 之基礎上對政府控制事業（SOEs）之定義和義務內容進行清晰規範，加深了對於國家不當干預市場之監管，某方面而言也克服了多邊體系一直以來所陷入之僵局。CPTPP 採用更具體的標準來定義政府控制事業（SOEs），各國在自我檢視上更具有操作性，並且政府控制事業（SOEs）的「商業活動」進行更全面性的規範，更有助於政府控制事業（SOEs）之治理，亦能防止某些國家濫用政府控制事業（SOEs）在多邊體系在監管上之闕漏，來達到不公平的貿易優勢。

（一）量化標準

根據 CPTPP 協定第 17.1 條之規定：「政府控制事業（SOEs）係指主要從事『商業活動』之企業，且締約一方：(1)直接持有逾 50% 之股本；(2)透過所有權權益控制逾 50% 之投票權之行使；或(3)具有指定董事會或任何其他同等管理機構過半數成員之權利。」

CPTPP 於政府控制事業（SOE）專章最重要之意義在於「以量化的門檻」作為定義之標準，兼採「形式認定」和「實質認定」二種類型，除了從股權結構觀察政府對事業之影響力外，更以政府對企業能否利用股東投票、任命董監事成員等面向觀察政府對事

⁶⁹ 張南薰（註 49），頁 233。

業體的控制能力⁷⁰，事實上也明確化政府控制事業 (SOEs) 範圍，並確保只有真正受到國家控制的事業才會被納入規範之中，同時防止某些企業通過設置複雜的所有權結構來規避監管。相較於 SCM 協定中補貼之主體同時包括「政府或公共機構」，參照 CPTPP 第一章總定義，所謂企業係指「包括任何依照法律設立、組成之實體，包含公司、信託、合夥、獨資、合資、協會或其他類似組織，無論是否營利、私有、公營或由國家控制」，CPTPP 於政府控制事業 (SOEs) 專章的主體明確的不包含行政機關，承襲了 OECD 對於政府控制事業 (SOEs) 理解，並且將其內容實體化。

事實上，CPTPP 透過量化模式，試圖降低不確定法律概念之問題，然而將門檻設計在 50% 是否過於寬鬆，反而會削弱實際的約束力。Du, Ming 教授觀察到特別是將「政府所控制之投票權標準」設定在 50% 以上對於部分中國大陸的「國有企業」並未有規制效果，舉例來說：中國大陸的鐵道部門歷經改革後，其政府不再持有 50% 以上的股份，也無法任命董事會多數成員，但其對該企業的影響力依然顯著；此外，以中國大陸著名的製藥公司「雲南白藥」為例，儘管雲南省國資委僅持有 25.14% 的股份，仍是其最大股東之一，並且沒有任何私人投資者能擁有比國資委更大的投票權。⁷¹

相較之下，美國-新加坡自由貿易協定 (FTA) 對政府控制事業 (SOEs) 的定義更具彈性，側重於政府是否對企業具有「有效影響力」 (leadership core)。即便政府持股低於 50%，只要能決定企業的財務或營運決策，或以其他方式施加重大影響，仍可視為政府控制事業 (SOEs)。此外，當政府持股超過 20% 並擁有該企業最大的投票權時，則推定政府擁有「有效影響力」，除非能提出相反證據。⁷²

(二) 主要從事「商業活動」

根據 CPTPP 協定第 17.1 條之規定，商業活動係指企業從事以「營利為導向」 (an orientation toward profit-making) 之活動，並且「生產貨品」或「提供服務」以在相關市

⁷⁰ 李淳、羅時芳、王煜翔、蘇怡文、許裕佳、李宜靜、聶廷榛、王韻潔、余飛槿、黃英傑，OECD 近期重要貿易議題研究執行成果報告書，109 年度國際經貿政策研究中心計畫 (WTO 暨 RTA 中心計畫) 子計畫五：專題研究，頁 174 (2020 年)。

⁷¹ Ming Du, *Unpacking the Black Box of China's State Capitalism*, 24 German L.J. 143-144 (2023).

⁷² United States Singapore Free Trade Agreement (Sept. 3, 2003), arts. 12.8.1, 12.8.5.

場內按照企業決定之數量及價格販售予消費者，並非僅是「彌補成本 (cost recovery) 」，也排除「非營利組織 (not-for-profit) 」⁷³，事實上其目的是為了讓各國在執行政府職能時能更有所彈性，不會動輒被納入規範，事實上根據 CPTPP 協定第 17.2.9 條以明確表示 CPTPP 政府控制事業 (SOEs) 專章之目的係為了避免不公平貿易之競爭，並非是要將所有政府控制事業 (SOEs) 列入管理，因此不得被解釋成禁止締約成員「建立或維持政府經營事業 (state enterprise) 或政府控制事業 (state-owned enterprise) 」或「指定獨佔事業 (designating monopoly) 」。

(三) 例外排除

CPTPP 協定同時考慮到在維持競爭中立之原則下，國家本身需要履行其公共任務並且穩定經濟金融秩序，並非所有政府控制事業 (SOEs) 都適合納入監管，過度規範可能會對全球金融體系造成不必要的影響，抑或是並非所有政府控制事業 (SOEs) 之行為都應受到同樣密度之規範，甚至締約成員各自也都有不同之核心利益需要維護。因此 CPTPP 協定原則上除了透過第 17.1 條之定義進行範圍上篩漏，另外還對其他義務規範進行更細緻的差異化安排，形成拘束各個締約成員之「一般例外」；另外關於個別締約成員之政府控制事業 (SOEs) 豁免範圍及事項，則是透由 CPTPP 的「附件」⁷⁴方式詳細列出排除，其這些條款通常針對特定「實體產業」類型進行規範，並且多數涉及各個國家之核心利益 (例如：智利、秘魯、墨西哥和馬來西亞之能源探勘與生產) 與公共利益 (例如：澳大利亞之原住民採購及服務優惠、加拿大之老年住宅金融貸款、越南之偏遠地區商業採購等等) 以便根據各個會員能按實際情況靈活調整。然而這些例外情況的內容遠超過一般規則的篇幅，某方面也體現出政治妥協之結果，Willemyns, Ines 博士和 Du, Ming 教授對於此種寬鬆的例外規範方式認為：「可能使 CPTPP 協定政府控制事業

⁷³ 李淳，TPP 新興議題對臺灣之意涵：以政府控制企業專章為例，經濟前瞻雙月刊，第 165 期，頁 36 (2016 年)。

⁷⁴ CPTPP 協定第 17.9.3 條和 CPTPP 協定政府控制事業專章之附件 17-E 新加坡和 17-F 馬來西亞。另外參照 CPTPP 協定附件四 (包括：澳大利亞、汶萊、加拿大、智利、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯和越南)。另外包括 CPTPP 協定第 17.2.11 條和 CPTPP 協定附件一 (跨境服務貿易及投資不符合措施)、附件二 (跨境服務貿易及投資不符合措施) 和附件三 (金融服務不符合措施)。

(SOEs) 章節形同虛設，無法達到有效的規範目的」⁷⁵，Zhou, Weihuan 教授也認為：「對於廣泛的政府控制事業(SOEs) 豁免將使得 CPTPP 協定政府控制事業專章在解決市場扭曲問題之效力有所減損」⁷⁶。

本研究案基於李本教授過去已完成之分析⁷⁷，進一步歸納散落在政府控制事業(SOEs) 專章各個條文中之「一般例外」規定(參照圖一)，觀察到 CPTPP 係以「主體」和「行為」兩種模式進行規範。受到排除之特定「主體」有 4 種，包括：主權財富基金⁷⁸、獨立退休基金及其所有或控制之企業⁷⁹、營收低於 2 億特別提款權之中小型事業⁸⁰、次級中央(sub-central) 政府控制事業⁸¹；而受到排除之特定「行為」，根據行為之目的另外區分成「公共任務」和「經濟安全」兩種類型，其中「公共任務」包含：執行政府職能目的⁸²、政府採購⁸³，而「經濟安全」包含：金融安全(中央銀行、貨幣機關，金融管制機構)⁸⁴、經濟緊急情況⁸⁵和支持收回政府控制事業(SOEs) 域外投資⁸⁶。

此外，關於次級中央政府控制事業一般指的是區域或是地方層級政府，有疑問之處在於「次級中央政府控制事業」是否應該需要受到 CPTPP 政府控制事業專章之規範，

⁷⁵ *supra* note 29 at 147-148. Also see Ines Willemyns, *Disciplines on State-Owned Enterprises in International Economic Law: Are We Moving in the Right Direction?*, 19 J. Int'l Econ. L. 675 (2016).

⁷⁶ Zhou, Weihuan, *Rethinking the (CP)TPP As a Model for Regulation of Chinese State-Owned Enterprises*, 24(3) *Journal of International Economic Law* 14 (2021).

⁷⁷ 李本，CPTPP 國有企業規則例外條款：解構與建構，上海對外經貿大學學報 第 30 卷 第 3 期，頁 7-9 (2023 年)。

⁷⁸ CPTPP 協定第 17.2.5 條。

⁷⁹ CPTPP 協定第 17.2.6 條。

⁸⁰ CPTPP 協定第 17.13.5 條和 CPTPP 協定附件 17-A。但需要注意的是營收低於 2 億特別提款權之中小型事業雖然已經排除大部分之義務(包含：CPTPP 協定第 17.4 條不歧視待遇及商業考量、第 17.6 條非商業性援助和第 17.10 條透明化義務三個部分)，但是仍需要遵守 CPTPP 協定其他義務(例如：CPTPP 協定第 17.3 條監管行為應公正)。

⁸¹ CPTPP 協定第 17.9.2 條和 CPTPP 協定附件 17-D。

⁸² CPTPP 協定第 17.2.8 條、第 17.2.10 條、第 17.13.2 條和第 17.13.3 條。

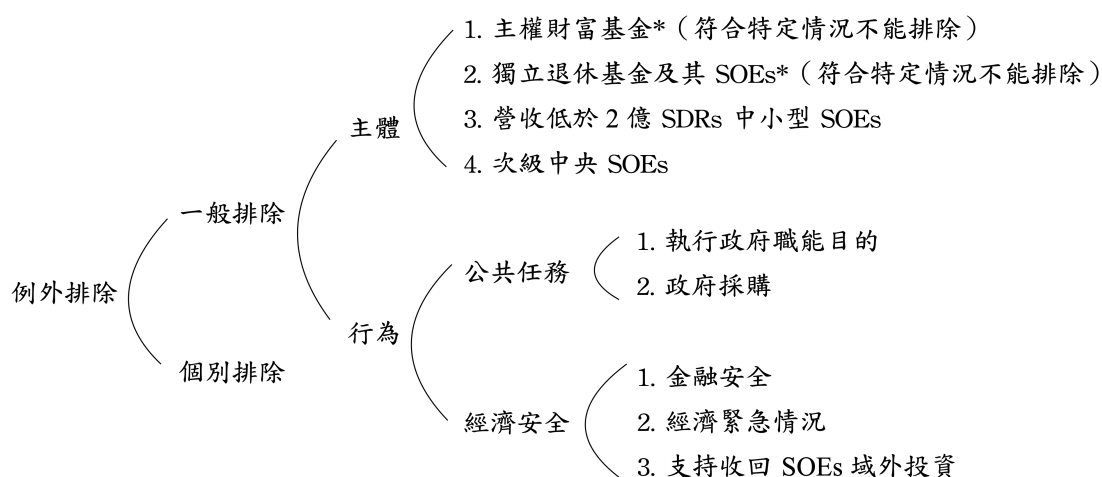
⁸³ CPTPP 協定第 17.2.7 條。

⁸⁴ CPTPP 協定第 17.2.2 條、第 17.2.3 條和第 17.2.4 條。

⁸⁵ CPTPP 協定第 17.13.1 條。

⁸⁶ CPTPP 協定第 17.13.4 條。

就理論上而言，儘管是地方政府層級也可能對於市場造成不公平貿易之現象。然而觀察到目前締約成員皆透由 CPTPP 協定第 17.9.2 條，並藉以個別締約方附件(附件 17-D) 逐一針對各種義務進行特殊情況之排除，事實上不歧視待遇及商業考量、非商業援助及透明化皆受到締約成員排除，僅有有關法院與行政機關管轄並未受到全體排除，申言之，就目前 CPTPP 協定係將次級中央政府控制事業予以排除，但是 CPTPP 成員也同意在協定生效五年後，就本政府控制事業專章適用範圍進行更深入之談判，同時也包括是否擴張適用到區域或地方層級這項議題⁸⁷。另外本研究案針對次級中央政府控制事業 (SOEs) 之歸納類型劃分在「一般排除之主體」，而非個別締約國之例外排除，其分類方式與李本教授相同，使區域及地方政府之政府控制事業 (SOEs) 能作為一個主體類型獲得較全面性之討論，另外於判斷某企業是否為政府控制事業 (SOEs) 時，在檢視流程上也較明確，換言之，倘若涉及地方政府控制樣態可先予以排除，抑或是另外個別判斷。



圖二 CPTPP 政府控制事業 (SOEs) 例外排除 (作者自行繪製)

⁸⁷ 李淳(註 73)，頁 37。Also see Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, CHAPTER SUMMARY: STATE-OWNED ENTERPRISES AND DESIGNATED MONOPOLIES, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/summaries>, last visited March 7, 2025.

(四) 「商業考量」及「不歧視待遇」義務

CPTPP 中「商業考量」之概念與 GATT 第 17 條第 1 項第 2 款中「商業條件之考慮」很類似，目的是政府控制事業 (SOEs) 在市場競爭中必須像私營企業一樣，根據市場條件 (例如：價格、品質、供應情況、可銷售性、運輸及其他相關購買或銷售條件) 進行合理的商業決策，目的是確保政府不濫用政府控制事業 (SOEs) 的市場影響力來扭曲正常競爭，⁸⁸但是本質上「商業考量」之定義並非明確，缺乏實質的經濟測試標準。另外，GATT 和 CPTPP 最大差異在於將「商業考量」和「不歧視待遇」義務分立於不同條款，兩者不再具備邏輯上的相互關聯。因此，政府控制事業 (SOEs) 需同時符合這兩項要件。⁸⁹

(五) 非商業性援助

CPTPP 政府控制事業 (SOEs) 專章獨特之處在於「非商業援助」之架構，專門規範政府透過所有權或控制權對市場經濟的造成不當之干預，因此針對政府的「援助」行為加以限制，其概念與 SCM 協定中之財務補助之要件非常相似，根據 CPTPP 協定第 17.1 條包括：

1. 政府直接提供資金或補助金。
2. 政府免除企業的債務。
3. 政府給予此些企業其在正常商業交易下無法獲得之貸款、貸款保證或其他種類之融資。
4. 政府給予此些企業其在正常商業交易下更優惠之貸款利率、額度或條件。
5. 政府提供此些企業在正常條件下所能獲得更好的或貨品或服務。

⁸⁸ 李淳、羅時芳、王煜翔、蘇怡文、許裕佳、李宜靜、聶廷榛、王韻潔、余飛瑾、黃英傑 (註 70)，頁 175。

⁸⁹ *supra* note 8 at 248-250.

根據 CPTPP 協定第 17.6 條之規定：「政府不應透過其政府控制事業 (SOEs) 之非商業性援助 (不論是直接提供還是間接提供) ，對其他締約方造成『不利效果』或是『損害』」，而「不利效果」規定於 CPTPP 協定第 17.7 條。判斷「不利效果」採用的標準主要有兩個：⁹⁰

1. 當獲得政府非商業援助的政府控制事業 (SOEs) 貨品之生產及銷售，仍「**未出口在自己國內市場**」、「**出口到其他締約方市場**」或「**出口到非締約方市場**」，皆不得取代或妨礙「其他締約方」所提供的同類產品。
2. 獲得政府非商業援助的政府控制事業 (SOEs) 後，市場中出現顯著的價格跌落、價格抑制、或相同市場銷售數量下降的情況。

此外，「損害」的認定根據 CPTPP 協定第 17.8 條係指「國內產業造成『重大損害』、對國內產業有『重大損害之虞』或『重大延緩該產業之建立』」。

另外，因為 CPTPP 政府控制事業 (SOE) 專章同時還蓋「服務」，因此擴大了「非商業援助」限制要件之適用範圍。⁹¹

表一 多邊協定與 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 比較表 (作者自行繪製)

	GATT 第 17 條	SCM 協定	CPTPP 協定
定義	各締約國保證如在任一處所新設或繼續經營一國營事業 (State enterprise)，或對任一事業於形式上或實質上給予獨占權 (exclusive) 或特權 (special	補貼必須來自「政府或公共機構」的「財務之提供」。受補貼的企業「受有利益」。	直接持有逾 50% 之股本；透過所有權權益控制逾 50% 之投票權之行使；或具有指定董事會或任何其他同等管理機構過半數成員之權利。」

⁹⁰ 參照 CPTPP 協定第 17.7.1 條之規定。

⁹¹ 唐豪駿，區域經濟整合中的新興議題：「政府控制事業」及其對台灣的影響，臺灣經濟研究月刊第 33 卷第 12 期，頁 98-99 (2016 年)。

	GATT 第 17 條	SCM 協定	CPTPP 協定
	privileges)，該事業就從事涉及輸出入貿易中，應遵守本協定中有關政府措施將影響民營貿易商之輸出入貨物，不歧視待遇之一般原則		
範圍	涉及進出口的「貨品」採購或銷售，但不包括政府採購。	對國有企業 (SOEs) 提供的特定補貼，若屬於出口或進口替代補貼則被禁止，若導致不利影響則可採取行動。	國有企業 (SOEs) 和指定壟斷企業的商業活動對「貿易」、「服務」或「投資」的影響，包含多項特定排除條件。
不歧視待遇原則	國有貿易企業 (STEs) 必須遵循關稅與貿易總協定 (GATT) 對政府措施所規定的一般不歧視待遇原則。		國有企業 (SOEs) 和指定壟斷企業在商業活動中必須對其他締約方的企業和受保護投資提供不歧視待遇，並遵守詳細義務。
商業考量	採購和銷售必須完全依據商業考量 (價格、品質等) 進行。		國有企業 (SOEs) 和指定壟斷企業在採購和銷售時必須依據商業考量行事，但符合不歧視待遇原則的公共服務職責可作例外。
非商業援助		某些形式的非商業援助可能會被納入補貼的定義。	針對國有企業在商品生產/銷售和服務提供中的非商業援助所造成的不利影響，制定了具體詳細的規則加以禁止。同時提供了非商業援助的定義。

	GATT 第 17 條	SCM 協定	CPTPP 協定
透明化 義務	國有貿易企業(STEs)進出口產品的通報。根據要求提供進口加價訊息。該理解進一步闡明了向商品貿易理事會通報的要求。		廣泛的義務：國有企業(SOEs)名單、壟斷企業的通報、關於國有企業和政府壟斷企業的訊息共享(擁有權、權利、財務狀況)，以及提供非商業援助的政策計劃。

參、比較加拿大處理 CPTPP 協定政府事業專章之經驗

2018 年 3 月加拿大簽署 CPTPP 協定，並且在同年 12 月 30 日對加拿大生效，目前 CPTPP 協定包括 12 個成員，其中包括：澳大利亞、加拿大、智利、日本、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、越南、新加坡、汶萊和英國。其中位於亞洲之越南、新加坡和馬來西亞之政府控制事業 (SOEs) 數量上係較為可觀的。然而在選擇我國可以借鏡之對象時，注意到一件事情，新加坡之政府控制事業 (SOEs) 型態多數係透由「主權基金」作為控制手法，與我國現況較為不符，另外，也希冀能比較經濟體較為成熟之已開發國家，是以最初係篩選出 3 個比較國，分別是：加拿大、澳大利亞及紐西蘭，其三者皆為英國聯邦成員，然而彼此間對於政府控制事業 (SOEs) 之數量和立法政策制定上皆有許多差異。

事實上加拿大之政府控制事業 (SOEs) 種類繁多，其成立和發展與加拿大國內政策目標和經濟發展有密切相關，根據 OECD 2011 年 OECD 成員國政府控制事業的規模與構成 (The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries) 研究報告，OECD 對加拿大之政府控制事業 (SOEs) 規模評價為中段位置，在聯邦層級擁有 43 間皇家公司 (Crown corporation)⁹²、省級則是擁有約 181 家，另外在市級政府初步估計約有 100 家以上⁹³，根據 2019 年之統計，聯邦、省級及地方皇家公司年營收合計約達 1,620 億加幣。⁹⁴

經過謹慎評估後，觀察到加拿大之政府控制事業 (SOEs) 是英聯邦三個國家中數量最多，並且範圍涵蓋到中央及地方政府，類型上也十分豐富，在發展脈絡上也出現許多與我國相似的爭議，例如：財務負債等等。另外，觀察加拿大政府所發布之公報，對於 CPTPP 政府事業專章有較為詳細之評釋，加拿大對於皇家公司之國內法研究上也涉及「組織監督」及「公司治理」並且有許多法律文獻研究。因此，對照我國在面臨政府控制事業 (SOEs) 之思考時，對外有競爭法之問題需考量；對內有公法議題 (例如：是否公營轉民營？) 以及公司法第 27 條第 2 項法人股東和第 8 條實質董事之爭議。是以，

⁹² 前我國官方尚未對加拿大之 Crown Corporation 有統一翻譯，本研究案為避免因翻譯用字上所產生之歧義，將 Crown Corporation 暫時譯為「皇家公司」。

⁹³ Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

⁹⁴ *Ibid.*

加拿大作為借鏡對象能充分的在不同面向給與我國新的思維。惟有疑慮之處可能是加拿大之國內法體系可能與我國差異較大，是以我國應借鏡的是加拿大如何將立法結合政策，一步步的完善其政府控制事業 (SOEs) 之法律，深入剖析之。

然而基本上就 CPTPP 協定，加拿大作為借鏡對象是恰當的，因為加拿大相較於澳大利亞及紐西蘭，有較多的「個別排除」之清單可資參考，特別是去觀察加拿大如何妥善安排「例外排除」之條件，要怎麼書寫才能發揮其最大效果，不影響國家之利益，也能彰顯出我國經濟體質良好足以加入高標準和高品質之 CPTPP 協定。因此，在本章節中，以加拿大作為研究對象，在第一小節聚焦在加拿大政府控制事業 (SOEs) 本身之定義與國內規範，再進一步將視野推展到政府控制事業 (SOEs) 與自由貿易協定之關係，去梳理加拿大政府控制事業 (SOEs) 在國際貿易市場上之發展與影響，作為我國在政府控制事業 (SOEs) 立法與政策研擬上之先例對象。

一、關於加拿大政府控制事業 (SOEs) 之介紹

(一) 定義

基本上有關加拿大政府控制事業 (SOEs) 之定義和構成標準於聯邦政府 (federal government)、省政府 (provincial government) 和市 (municipality) 皆無明確及統一之定義。⁹⁵在聯邦政府中，加拿大政府控制事業 (SOEs) 具體以「皇家公司」⁹⁶之形式，被規定於 1985 年財政法 (1985 Financial Administration Act) 第 83 條第 1 項⁹⁷中，意即皇家公司為皇家 (Crown) 全資擁有的公司，皇家公司之範圍同時包括皇家公司作為母

⁹⁵ Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

⁹⁶ 目前我國官方尚未對加拿大之 Crown Corporation 有統一翻譯，本研究案為避免因翻譯用字上所產生之歧義，將 Crown Corporation 暫時譯為「皇家公司」。

⁹⁷ Article 83 (1) of Financial Administration Act : **Crown corporation** means a parent Crown corporation or a wholly-owned subsidiary.

公司和其全資之子公司⁹⁸，惟 1985 年財政法所定義之皇家公司並不包含「部門公司 (departmental corporation)」⁹⁹。

另外值得注意之處在於，1985 年財政法作為加拿大聯邦政府對於皇家公司監督及問責之法律基礎，並且透過 1985 年加拿大商業公司法 (1985 Canada Business Corporations Act) 規範皇家公司公司法上之權利義務。

基本上加拿大皇家公司和我國國營事業相同，皆屬於中央層級，並且兩者定義範圍同時小於 CPTPP 協定第 17.1 條規定，意味著此定義落差，可能讓加拿大也產生「非皇家公司之事業實體但卻屬於 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs)」之情狀，像是混合事業 (Mixed enterprises)¹⁰⁰或合資事業 (Joint enterprises)¹⁰¹，是以相較於一般私人事業在進行國際之商業活動時，可能會另外被課予 CPTPP 協定政府控制事業專章之相

⁹⁸ Treasury Board of Canada Secretariat, Directors of Crown corporations: an introductory guide to their roles and responsibilities, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/guidance-crown-corporations/directors-crown-corporations-introductory-guide-roles-responsibilities.html#fn3> (last visited May. 24, 2025).

Also, Article 83 (1) of Financial Administration Act : **Crown** means Her Majesty in right of Canada.

⁹⁹ Article 83 (1) of Financial Administration Act : **parent Crown** corporation means a corporation that is wholly owned directly by the Crown, but does not include a departmental corporation. 部門公司 (departmental corporation) 是透過立法設置的專門實體，並規定在 1985 年加拿大商業公司法附件 II 之中，其資金主要來自於議會撥款。例如：加拿大邊境服務局 (Canada Border Services Agency)、加拿大稅務局 (Canada Revenue Agency)、加拿大食品檢驗局 (Canadian Food Inspection Agency) 等 20 個機構。GOVERNMENT OF CANADA, *OVERVIEW OF FEDERAL ORGANIZATIONS AND INTERESTS*, (Aug. 16, 2025) <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html>.

¹⁰⁰ 混合企業 (Mixed enterprises) 是指其股份部分由加拿大政府持有，其餘股份由**私部門**持有的企業實體。部長作為政府的股東代表，履行相應的權利和責任。 See Overview of federal organizations and interests, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html> (last visited May. 24, 2025).

¹⁰¹ 合資企業 (Joint enterprises) 是加拿大政府部分擁有股份、其餘股份由**另一級政府**擁有的企業實體。部長作為聯邦政府的股東代表，履行相應的權利和責任。 See Overview of federal organizations and interests, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html> (last visited May. 24, 2025).

關義務，並且此種樣態之事業更常見於省政府（provincial government）和市政府（municipality）之中，舉例而言，根據加拿大卑詩省（British Columbia）過往之省級報告指出，有 72 家從事商業活動之市公司（municipal corporations）分布在以下之各個領域，包括：林業（26 家）、經濟發展（14 家）、土地開發（9 家）、地方政府服務（6 家）、住房（3 家）、市政府公用事業（2 家）及其他（12 家）¹⁰²，此等市公司（municipal corporations）實際之政府控制型態為何，必須逐一個案檢視，和我國目前所面臨之困境一樣，難以對其進行有效率之盤點並且列出完整的清單。

（二）皇家公司（Crown corporation）性質及沿革

加拿大聯邦政府的皇家公司相對於 CPTPP 協定中之定義，其作為一種狹義的政府控制事業（SOEs）形式，皇家公司母公司多數由議會通過特別法案創設¹⁰³，而子公司則大多數透由 1985 年加拿大商業公司法設立¹⁰⁴，縱使其基本上以民營模式進行「商業活動」，並且在一定程度上與政府保持距離¹⁰⁵，但是其必須受到政府公部門之監督（例如：1985 年財政法），並且通常大多數皇家公司需要履行聯邦政府特定之「公共政策目標」，填補一般民營公司無法供應基本服務之空白，例如：為偏遠地區提供交通運輸、電信和郵政等公用事業，其在市場之定位為「最後服務提供者（Provider of Last Resort）」¹⁰⁶；另外部分皇家公司也承載著促進經濟發展之任務，例如：加拿大出口發展局（Export Development Canada）；也有一些皇家公司也包含監管敏感產業之職能，如：加拿大原子能有限公司（Atomic Energy of Canada Limited）。¹⁰⁷

¹⁰² Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

¹⁰³ 例如：加拿大商業發展銀行法（Business Development Bank of Canada Act）、加拿大藝術委員會法（Canada Council for the Arts Act）、加拿大抵押貸款和房屋公司法（Canada Mortgage and Housing Corporation Act）、加拿大郵政公司法（Canada Post Corporation Act）、加拿大商業公司法（Canadian Commercial Corporation Act）、加拿大乳業委員會法（Canadian Dairy Commission Act）、加拿大觀光局法（Canadian Tourism Commission Act）、加拿大種族關係基金會法（Canadian Race Relations Foundation Act）等等。

¹⁰⁴ Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

¹⁰⁵ Public Policy Forum, *Crown Corporation Governance: Three ways to manage the tension between autonomy and control*, 5 (2016).

¹⁰⁶ Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

¹⁰⁷ Public Policy Forum, *Crown Corporation Governance: Three ways to manage the tension between autonomy and control*, 5 (2016).

關於皇家公司為聯邦政府提供特定之公共服務之實務案例，最早可溯源於 1922 年之第一個聯邦皇家公司即「加拿大國家鐵路公司 (Canadian National Railway Company) 」¹⁰⁸，當時成立之目的係為了保護加拿大與美國之間的運輸鏈結，因此加拿大政府係透過收購多條瀕臨破產之鐵路公司，例如：加拿大北方鐵路 (Canadian Northern Railway) 和太平洋大幹線鐵路 (Grand Trunk Pacific Railway)¹⁰⁹等等的方式成立加拿大國家鐵路公司 (Canadian National Railway Company)。此外，加拿大航空運輸安全局 (Canadian Air Transport Security Authority) 係在美國 911 恐怖攻擊後成立，其目的是為了保護旅客之飛航安全¹¹⁰。和我國國營事業發展脈絡相像之處在於，加拿大聯邦政府的皇家公司在第二次世界大戰後雨後春筍的出現，其主要原因為透過政府力量去支持基礎公用事業(如：水、電和農業) 發展並且同時達成經濟復甦之目的，此時，皇家公司之角色更傾向於「獨占或主要供應商」 (Monopoly or Dominant Provider) 」。 ¹¹¹

另外，聯邦政府也設立金融服務類型之皇家公司，例如：加拿大農業信貸 (Farm Credit Canada)、加拿大商業發展銀行 (Business Development Bank of Canada) 以及加拿大出口發展局 (Export Development Canada) 分別向農民、中小型企業和出口商提供貸款，此時聯邦皇家公司角色更趨近於「補充角色 (Complementary Role) 」¹¹²，通常在金融產業尤為明顯，其並非和民營企業進行競爭，並且此等聯邦皇家公司之金融機構之服務會於市場上之區隔，其主要目的反而是為了更有效的達成特定公共利益。以加拿大基礎建設銀行 (Canada Infrastructure Bank) 為例，其管理法規明確指出：「該銀行的目的是投資並尋求吸引民營部門和機構投資者，投資於加拿大或部分位於加拿大的基礎建設項目，這些項目將產生收入並符合公共利益 (public interest) 」。 ¹¹³。

¹⁰⁸ 直到 1995 年私有化之前都作為聯邦政府的皇家公司 (Crown corporation) 。

¹⁰⁹ The Science Museum Group, *Canadian National Railways*, <https://collection.sciencemuseumgroup.org.uk/people/ap26876/canadian-national-railways> (last visited May. 24, 2025).

¹¹⁰ Public Policy Forum, *Crown Corporation Governance: Three ways to manage the tension between autonomy and control*, 5 (2016).

¹¹¹ Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

¹¹² *Ibid.* at 8.

¹¹³ See section 6 of Canada Infrastructure Bank Act: “**The purpose of the Bank is to invest, and seek to attract investment from private sector investors and institutional investors, in infrastructure projects in Canada**

惟自 1970 年代開始，直到 1990 年代，聯邦政府皇家公司歷經了一波「民營化」改革浪潮，其雖然受到當時英國首相柴契爾夫人新自由主義經濟理論之啟發，但最重要的是因為皇家公司政府力量直接支持的公共政策對於戰後經濟發揮立竿見影之效果，然而皇家公司作為公營與民營之混合實體，卻在 1980 年代之後面臨著公共支出巨幅增加之問題¹¹⁴。事實上皇家公司在市場上之定位會影響其財務之表現，有研究顯示，在 2018 年，公用事業類別的皇家公司總體營運虧損了 7000 萬加幣，雖然看似幅度不大，但是此等皇家公司多為壟斷性供應商（例如：水電），理論上應無競爭對手，但仍然出現虧損。¹¹⁵，其與我國國營事業（台灣電力股份有限公司、台灣中油股份有限公司、台灣自來水股份有限公司和國營臺灣鐵路股份有限公司）現今所面臨到相同之議題¹¹⁶，換言之，從 1970 年代開始聯邦皇家公司事實上就難以平衡公共目的與營利目標，因此在當時加拿大的社會上，開始出現許多皇家公司改革之聲音，並進一步在 1980 年代到 1990 年代形成一股加速之壓力。

是以，加拿大採取了兩種模式對聯邦皇家公司進行改革，第一種方式為：將部分皇家公司民營化，其中同時也包括省政府之政府企業（Government Business Enterprise，以下同稱 GBE），因此在當時加拿大總理馬丁·布萊恩·穆爾羅尼（Martin Brian Mulroney）之監督下，在聯邦層級推動了加拿大航空（Air Canada）、加拿大石油公司（Petro-Canada）和加拿大國家鐵路（Canadian National Railway Company）等聯邦皇家公司之民營化，另外在省政府層級也包括諾瓦斯科西亞省電力公司（Nova Scotia Power）、沙士卡其灣省鉀肥公司（Saskatchewan Potash Corporation）以及亞伯達省的酒類局（the Alberta Liquor Control Board）等等；第二種方式為：「加強公司治理及監督問責機制」。¹¹⁷

or partly in Canada that will generate revenue and that will be in the public interest by, for example, supporting conditions that foster economic growth or by contributing to the sustainability of infrastructure in Canada.”

¹¹⁴ 劉坤億，英國柴契爾政府改革背景與理念的探索，行政暨政策學報第 36 期，頁 7-8（2023 年）。

¹¹⁵ Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

¹¹⁶ 行政院編印，國營事業 112 年度工作考成總報告，頁 2-4（2024 年）。

¹¹⁷ Public Policy Forum, *Crown Corporation Governance: Three ways to manage the tension between autonomy and control*, 6-7 (2016).

(三) 皇家公司 (Crown corporation) 之監督問責機制及治理模式

1985 年財政法之修訂奠定了現在皇家公司治理模式與監督問責之基礎，並且在 1993 年透過加拿大財政委員會秘書處 (Treasury Board of Canada Secretariat) 發行了皇家公司董事：其角色和職責的入門指南 (Directors of Crown corporations: an introductory guide to their roles and responsibilities)¹¹⁸，進一步針對皇家公司之董事賦予較具體的權利義務，同時也區分皇家公司中董事會 (boards of directors) 與負責部長 (Responsible minister/appropriate minister) 之權責¹¹⁹，由於董事會是皇家公司之營運核心，因此有權監督其業務活動。另外也明確化董事會之於皇家公司的重要性，本質上董事會需要盡職的考量皇家公司的「最佳利益 (Best interests)」¹²⁰，縱使皇家公司明確的承載公共利益之目的，因此理論上應以社會利益為優先考量，然而就法釋義學上最佳利益 (Best interests) 與社會利益並非全然是互斥的概念，於此情狀而言，可以廣義的解釋為：「在探尋長期性之社會利益時同時，也必須考量短期之營運利益」¹²¹。

另一方面在 2003 年，根據審計報告指出：「皇家公司」在財務管理上存在嚴重問題：第一、聯邦組織間資金轉移不當；第二、其內部審計未能發現公共資金的不當調動」，此情況反應出皇家公司作為公營與民營混合之性質，倘若監督政策不夠完備，容易進一步導致政府貪腐之問題。是以接續到上述段落所提到的「第二種改革模式」，除了民營

¹¹⁸ Glen Hodgson C.D., *supra* note 93.

¹¹⁹ 每個皇家公司 (Crown corporation) 都有一位負責部長 (Responsible minister)，在 1985 年財政法中稱為 appropriate minister，兩者內涵相同，其代表加拿大政府擔任皇家公司 (Crown corporation) 的股東。另外負責部長 (Responsible minister) 之任命方式為聯邦內閣 (Cabinet) 批准後任命。其職能在於「監控並與皇家公司 (Crown corporation) 合作」，因此需要定期透過各種機制，例如：定期會議、授權書 (mandate letters)、優先聲明 (statements of priorities)、協調會議 (alignment) 或投資組合秘書處 (portfolio secretariats) 與皇家公司 (Crown corporation) 接觸，並且透過負責部長 (Responsible minister) 之角色傳達加拿大政府對皇家公司 (Crown corporation) 之公共政策目標。Guidance for Crown Corporations on Preparing Corporate Plans and Budgets (May. 9, 2019), <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32574§ion=html>.

¹²⁰ See Article 122 (1) of Canada Business Corporations Act. “Every **director** and officer of a corporation in exercising their powers and discharging their duties shall (a) act honestly and in good faith with a view to **the best interests of the corporation**; and (b) exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances.”

¹²¹ Public Policy Forum, *Crown Corporation Governance: Three ways to manage the tension between autonomy and control*, 6 (2016).

化之選擇外，加強「公司治理及監督問責機制」是更為迫切且有效的，故在 2005 年加拿大財政委員會秘書處 (Treasury Board of Canada Secretariat) 發表了滿足加拿大人期望——加拿大皇家公司治理架構檢討 (Meeting the Expectations of Canadians: Review of the Governance Framework for Canada's Crown corporations) 報告，大致從四個面向對皇家公司提出改革建議：(1) 公司治理再加強，明確化董事會之職責¹²²；(2) 提高董事會和執行長 (CEO) 之任命程序¹²³透明度及確保董事會之獨立性¹²⁴；(3) 落實問責制度並且提升營運的透明度¹²⁵；(4) 加強審計制度¹²⁶

在滿足加拿大人期望——加拿大皇家公司治理架構檢討基礎之上，於 2013 年加拿大財政委員會秘書處 (Treasury Board of Canada Secretariat) 提出皇家公司及其他公共事業審計委員會指導方針 (Guidelines for Audit Committees in Crown Corporations and Other Public Enterprises)¹²⁷，進一步完備聯邦皇家公司審計委員會之運作制度，同時也在 2019 年發布皇家公司編制公司計劃和預算指南 (Guidance for Crown Corporations on Preparing Corporate Plans and Budgets)，幫助聯邦皇家公司能有效編列預算，同時藉以提高營運之透明度。¹²⁸

¹²² Treasury Board of Canada Secretariat, *Meeting the Expectations of Canadians: Review of the Governance Framework for Canada's Crown corporations*, 14, 24 (2005).

¹²³ Article 105 (1) of Financial Administration Act: "Each director, other than an officer-director, of a parent Crown corporation shall be appointed by the appropriate Minister, with the approval of the Governor in Council, to hold office during pleasure for a term not exceeding four years that will ensure, as far as possible, the expiration in any one year of the terms of office of not more than one half of the directors of the corporation."

¹²⁴ Treasury Board of Canada Secretariat, *Meeting the Expectations of Canadians: Review of the Governance Framework for Canada's Crown corporations*, 14, 28-29 (2005).

¹²⁵ *Ibid.* at 34, 37.

¹²⁶ *Ibid.* at 38-39.

¹²⁷ Treasury Board of Canada Secretariat, *Guidelines for Audit Committees in Crown Corporations and Other Public Enterprises*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/guidance-crown-corporations/guidelines-audit-committees-crown-corporations-other-public-enterprises-guidelines-exemptions-internal-audit.html> (last visited May. 24, 2025).

¹²⁸ *Guidance for Crown Corporations on Preparing Corporate Plans and Budgets* (May. 9, 2019), <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32574§ion=html>.

二、加拿大因應 CPTPP 政府控制事業專章之策略

(一) 未採取實質修法

根據 2020 年加拿大全球事務部 (Global Affairs Canada) 所發布的加拿大公報 (Canada Gazette) 係針對於 CPTPP 整體協定內容進行立法及政策上之實施聲明。其中關於 CPTPP 協定之政府事業專章，加拿大政府做出三點回應，其中第一點係對於第 17 章之個別條文與加拿大皇家公司之現狀進行比較，以法律註釋之方式將條文之義務規範適用到加拿大國內法體系中；第二點係為將國際協定義務納入國內法之程序上的修法，換言之加拿大為將 CPTPP 協定之權利義務內容納入至 1985 年財政法中，制定了 CPTPP 協定實施法 (CPTPP Implementation Act)，利用架橋之方式，先透由 CPTPP 協定實施法第 16 條針對 1985 年財政法制定修正案 (Amendment)，然而事實上此修正案將 CPTPP 協定內容新增到 1985 年財政法第 89.7 條 (附表 VII)，附表 VII 列出受 1985 年財政法第 89.7 條約束之自由貿易協定 (包括區域性自由貿易協定¹²⁹及加拿大與其他國家雙邊自由貿易協定¹³⁰)，因此藉由 1985 年財政法第 89.7 條允許總督會同樞密院 (Governor in Council) 向任何皇家公司母公司發出指令 (directive) 以實施 CPTPP 協定之規定內容，簡言之，使加拿大國內法能受到 CPTPP 協定之拘束並且同時讓 CPTPP 政府控制事業專章得以在加拿大國內法中執行。

有鑑於此，加拿大政府事實上並未因為 CPTPP 政府控制事業專章對其自身國內法進行「實質修法」，惟有疑義之處在於，1985 年財政法第 83 條第 1 項關於皇家公司

¹²⁹ 包括：加拿大—美國—墨西哥協定 (Agreement between Canada, the United States of America and the United Mexican States)、加拿大—美國—墨西哥協定修正案議定書 (Protocol of Amendment to the Agreement between Canada, the United States of America and the United Mexican States) 和 CPTPP 協定。

¹³⁰ 包括：加拿大—英國全面性自由貿易協定 (Act to implement the Agreement on Trade Continuity between Canada and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)、加拿大—歐盟全面經貿協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the European Union and its Member States)、加拿大—約旦自由貿易協定 (Free Trade Agreement between Canada and the Hashemite Kingdom of Jordan)、加拿大—宏都拉斯自由貿易協定 (Free Trade Agreement between Canada and the Republic of Honduras)、加拿大—韓國自由貿易協定 (Free Trade Agreement between Canada and the Republic of Korea)、加拿大—巴拿馬自由貿易協定 (Free Trade Agreement between Canada and the Republic of Panama) 和加拿大—烏克蘭自由貿易協定 (Free Trade Agreement between Canada and Ukraine)。

之定義與 CPTPP 協定中政府控制事業 (SOEs) 之定義並不合致，兩者之定義落差將導致「非皇家公司之事業實體但卻屬於 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs)」，換言之，此等事業實體是否會進一步受到 CPTPP 政府控制事業專章之拘束，必須視個案而定，因此，加拿大政府之國內法之修法態度上並未積極新創設一個「完全貼合 CPTPP 政府控制事業專章」定義之法律環境，其原因從「修法模式」抑或是「立法模式」之兩種角度觀察皆能發現到缺陷：

1. 修法模式之缺陷

CPTPP 政府控制事業專章與加拿大政府對於皇家公司定義之立法及政策價值不一致，換言之，加拿大政府可能認為政府控制事業 (SOEs) 本身不應以相同之規範強度與皇家公司互相比擬，另一方面，皇家公司之立法體系也以臻成熟且嚴密，貿然修法之立法成本與規範效果並不一定符合加拿大政府之期待。

另外觀察到加拿大與巴拿馬、韓國、宏都拉斯、約旦、哥倫比亞、秘魯、智利和以色列所簽署之雙邊自由貿易協定所涉及之「國營事業 (State Enterprises)」之定義皆為：「1985 年財政法所定義之皇家公司或是任何類似省級法律所定義的皇家公司，或根據其他適用省級法律成立的同等實體」，倘若將原有的皇家公司定義修改成 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs) 將無疑額外讓此等加拿大與其他國家之雙邊自由貿易協定擴大適用「國營事業 (State Enterprises)」範圍，進而影響到加拿大之國家利益。

值得注意的是，加拿大與烏克蘭所簽訂之 2023 年版本之雙邊自由貿易協定所採用之政府控制事業 (SOEs) 與 CPTPP 協定相同，但是加拿大—美國—墨西哥協定 (Agreement between Canada, the United States of America and the United Mexican States) 第 22 章之政府控制事業 (SOEs) 及指定獨占企業 (Designated monopoly) 專章所定義之範圍又更大於 CPTPP 協定之定義，是以，儘管加拿大政府有意針對政府控制事業 (SOEs) 進行修法，但是其應該要採取何種定義標準皆會對於加拿大本身產生牽一髮而動全身之情況。

2. 立法模式之缺陷

針對「非皇家公司但卻屬於 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs)」之事業實體，加拿大政府可能不想過度干預，因此無動機對其另外立法。此外，另一種考量是此等事

業實體並未有確切之名錄¹³¹，盤點所耗費之資源可能無法達成預設之立法效果，或者存在掛一漏萬之情形。

(二) 善用「例外排除」之靈活性

回顧加拿大皇家公司之發展脈絡，「公共目的」與「營利目標」之平衡一直以來是聯邦皇家公司所重視的，甚至在 2005 年加拿大財政委員會秘書處 (Treasury Board of Canada Secretariat) 發表的滿足加拿大人期望—加拿大皇家公司治理架構檢討 (Meeting the Expectations of Canadians: Review of the Governance Framework for Canada's Crown corporations) 報告中再次強調「皇家公司之角色為執行公共政策的彈性自主工具」¹³²。因此，非以「獲利為導向」所生產商品或提供服務之聯邦皇家公司實體，例如：主要服務於公眾的加拿大人權博物館 (Canadian Museum for Human Rights)、加拿大歷史博物館 (Canadian Museum of History)、21 號碼頭加拿大移民博物館 (Canadian Museum of Immigration at Pier 21)、加拿大自然博物館 (Canadian Museum of Nature)、國家科學技術博物館 (National Museum of Science and Technology) 和加拿大國家美術館 (National Gallery of Canada) 之 6 間博物館或美術館就不屬於 CPTPP 協定第 17.1 條政府控制事業 (SOEs) 所要規範之範圍，即使該等博物館有一些像是服務收費的商業活動¹³³，仍可以受到豁免。

另外 CPTPP 協定中第 17.2.1 條、第 17.2.2 條和第 17.2.3 條分別針對「金融安全」之類型，特別指出本章不適用於「中央銀行」、「貨幣機關」、「金融管制機構」與「解決瀕臨破產或破產之金融機構及相關企業」，因此加拿大銀行 (Bank of Canada)、

¹³¹ 事實上，蒐集市政層級之皇家公司 (Crown corporations) 資料，是一項極為困難的任務，因為加拿大全國各地存在數以千計之市政府與行政區，若要逐一分析每個市政府以辨識其所屬的市政府皇家公司 (Crown corporations)，將是一項龐大的工程，遑論另外區別「非皇家公司 (Crown corporation) 但卻屬於 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs)」之事業實體，並且加以立法規範。See Daria Crisan and Kenneth J. McKenzie, Government-owned Enterprises in Canada, 6 (8) The School of Public Policy 24 (2013).

¹³² *supra* note 128. at 9.

¹³³ Global Affairs Canada, *Canada Gazette, Part I, Volume 154, Number 42: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2020/2020-10-17/html/sup1-eng.html> (last visited May. 24, 2025).

加拿大皇家鑄幣廠 (Royal Canadian Mint) 和加拿大存款保險公司 (Canada Deposit Insurance Corporation) 三者應該被予以排除。

而第 17.2.6 條之「獨立退休基金」所有或控制之企業原則上被排除，是以加拿大退休金計畫投資委員會 (Canada Pension Plan Investment Board) 或公共部門退休金投資委員會 (Public Sector Pension Investment Board) 原則上被排除，但是如果一方向該獨立退休基金所有或控制之企業 (作為受領者 recipients) 提供「非商業援助」，或另外透過獨立退休基金所有或控制的企業 (作為給予者 grantors) 提供「非商業援助」，兩種情形則可以適用「非商業援助」之義務規範。

此外，例外排除之靈活性展現於 CPTPP 協定第 17.9 條，各締約方得在其附件四：「政府控制事業 (SOEs) 和指定獨占不符措施之減讓表」中安排針對各締約方具體情況和敏感性進行例外排除，又可稱之為「個別排除」，並且需要表列排除之「國內法依據」。以下為加拿大所列舉之六種類型實體以及加拿大欲排除之範圍：

1. 國際過境橋樑管理部門之「非商業援助」義務¹³⁴排除，其中包括兩個聯邦皇家公司，聯邦橋樑有限公司 (The Federal Bridge Corporation Limited) 和溫莎—底特律大橋管理局 (Windsor-Detroit Bridge Authority) 及其任何具有類似職能之企業。加拿大希望能豁免其對該等實體之「撥款」或「資助」行為，而此類實體本身雖然具有「公益目的」，但是否得以利用「一般排除」似有疑義，故加拿大針對兩個基礎建設類型之聯邦皇家公司進行個別排除。
2. 聯邦皇家公司之加拿大抵押貸款和房屋公司 (Canada Mortgage and Housing Corporation) 以及相關於加拿大住房信託之企業之關於「金融」或「住房」相關服務之「不歧視待遇」和「商業考量」義務¹³⁵。具體而言，在住房服務時可以考量護理之家、養老院、保留地、出租房屋及輔助基礎設施之非商業考量；另外關於住房之金融貸款可以僅提供服務給加拿大企業。
3. 文化產業相關企業，包括兩個聯邦皇家公司，加拿大電影電視公司 (Telefilm Canada) 和加拿大廣播公司 (Canadian Broadcasting Corporation) 以及相關之企業

¹³⁴ CPTPP 協定第 17.6.1 (b) 條、第 17.6.1 (c) 條、第 17.6.2 (b) 條和第 17.6.2 (b) 條。

¹³⁵ CPTPP 協定第 17.4.1 (a) 條、第 17.4.1 (b)(i) 條、第 17.4.1 (c)(i) 條和第 17.6.1(b) 條。

之「非商業援助」、「不歧視待遇」和「商業考量」義務¹³⁶排除。透由給予加拿大產品或加拿大製片商貸款上之優惠抑或是提供設備等非商業援助，其目的是為了保護加拿大之文化產業，使其具有更多競爭優勢。

4. 針對聯邦皇家公司之加拿大商業公司(Canadian Commercial Corporation)及其任何具有類似職能之企業排除「非商業援助」、「不歧視待遇」和「商業考量」義務¹³⁷，像是企業實體可根據與相關國家之雙邊安排，在貨物或服務進出口特定國家時給予優惠。
5. 排除聯邦皇家公司之加拿大乳業協會(Canadian Dairy Commission)之運輸、保險和批發貿易及分銷等「非商業援助」義務¹³⁸。
6. 對於所有現在及未來之政府控制事業(SOEs)，排除給予原住民更優惠之「不歧視待遇」和「商業考量」義務¹³⁹。

惟需要特別注意之處在於，加拿大在 CPTPP 政府控制專章之本研究案中所排除之皇家公司僅限於「聯邦層級」，僅有在 CPTPP 協定第 17.9 條之附件四之「個別排除」，才能透過文字使用之方法，巧妙地利用概括用語將次級中央政府控制事業予以排除，事實上，不僅是加拿大，紐西蘭等其他締約方也都有注意到「個別排除」之彈性，甚至僅列出「產業類型」，而盡量使用模糊式及概括式之語法。而原因是根據附件 17-C 進一步協商之規定，目前「暫時」得以豁免之次級中央政府控制事業，將會在 CPTPP 協定生效日後 5 年內，進行是否將政府控制事業(SOEs)定義擴張到次級中央政府之討論，並且在 2024 年之政府控制事業(SOEs)委員會已經將此議程納入¹⁴⁰，至少對加拿大將會是一項挑戰，這也意味著 CPTPP 協定之各個締約方必須緊鑼密鼓地盤點次級中央政

¹³⁶ CPTPP 協定第 17.4.1 (a) 條、第 17.6.1 (a) 條、第 17.6.2 (a) 條和第 17.6.2 (b) 條。

¹³⁷ CPTPP 協定第 17.4.1 (a) 條、第 17.4.1 (c)(i) 條和第 17.6.1 (b) 條。

¹³⁸ CPTPP 協定第 17.6.1 (a) 條和第 17.6.1 (b) 條。

¹³⁹ CPTPP 協定第 17.4.1 (a) 條和第 17.4.1 (b) 條。

¹⁴⁰ GOVERNMENT OF CANADA, *Eighth meeting of the Commission of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (Mar. 26, 2025), https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/eighth-meeting-huitieme-reunion.aspx?lang=eng#annexB_7.

府控制事業，更甚者需要在加入 CPTPP 協定一開始就提前做好通盤式之「例外排除」安排。

表二 加拿大聯邦皇家公司 (Crown corporation) 於 1985 年財政法和 CPTPP 協定之綜合比較 (作者自行繪製)

編號	加拿大聯邦皇家公司 Crown corporation	1985 年財政法	CPTPP 協定
1	大西洋引航局 Atlantic Pilotage Authority	附表三第一部分 ¹⁴¹	
2	加拿大原子能有限公司 Atomic Energy of Canada Limited	附表三第一部分	
3	加拿大商業發展銀行 Business Development Bank of Canada	附表三第一部分	
4	加拿大存款保險公司 Canada Deposit Insurance Corporation	附表三第一部分	第 17.2.4 條 排除
5	加拿大基礎建設銀行 Canada Infrastructure Bank	附表三第一部分	
6	加拿大土地有限公司 Canada Lands Company Limited	附表三第一部分	
7	加拿大抵押貸款和房屋公司 Canada Mortgage and Housing Corporation	附表三第一部分	附件四 排除
8	加拿大郵政公司 Canada Post Corporation	附表三第一部分	
9	加拿大航空運輸安全局 Canadian Air Transport Security Authority	附表三第一部分	
10	加拿大商業公司 Canadian Commercial Corporation	附表三第一部分	附件四 排除
11	加拿大乳業協會 Canadian Dairy Commission	附表三第一部分	附件四

¹⁴¹ 附表三第一部分之皇家公司 (Crown corporation) 共 31 間。附表三第二部分共 2 間。

編號	加拿大聯邦皇家公司 Crown corporation	1985 年財政法	CPTPP 協定
			排除
12	加拿大人權博物館 Canadian Museum for Human Rights	附表三第一部分	公共目的 排除
13	加拿大歷史博物館 Canadian Museum of History	附表三第一部分	公共目的 排除
14	21 號碼頭的加拿大移民博物館 Canadian Museum of Immigration at Pier 21	附表三第一部分	公共目的 排除
15	加拿大自然博物館 Canadian Museum of Nature	附表三第一部分	公共目的 排除
16	加拿大觀光局 Canadian Tourism Commission	附表三第一部分	
17	國防建設(1951)有限公司 Defence Construction (1951) Limited	附表三第一部分	
18	加拿大出口發展局 Export Development Canada	附表三第一部分	
19	加拿大農業信貸 Farm Credit Canada	附表三第一部分	
20	聯邦橋樑有限公司 The Federal Bridge Corporation Limited	附表三第一部分	附件四 排除
21	淡水魚行銷公司 Freshwater Fish Marketing Corporation	附表三第一部分	
22	大湖引航局 Great Lakes Pilotage Authority	附表三第一部分	
23	雅克卡地亞和尚普蘭橋樑公司 The Jacques-Cartier and Champlain Bridges Inc.	附表三第一部分	
24	勞倫森引航局	附表三第一部分	

編號	加拿大聯邦皇家公司 Crown corporation	1985 年財政法	CPTPP 協定
	Laurentian Pilotage Authority		
25	大西洋海洋公司 Marine Atlantic Inc.	附表三第一部分	
26	國家首都委員會 National Capital Commission	附表三第一部分	
27	加拿大國家美術館 National Gallery of Canada	附表三第一部分	公共目的 排除
28	太平洋引航局 Pacific Pilotage Authority	附表三第一部分	
29	加拿大標準委員會 Standards Council of Canada	附表三第一部分	
30	加拿大維亞鐵路公司 VIA Rail Canada Inc.	附表三第一部分	
31	溫莎—底特律大橋管理局 Windsor-Detroit Bridge Authority	附表三第一部分	附件四 排除
32	加拿大發展投資公司 Canada Development Investment Corporation	附表三第二部分 ¹⁴²	
33	加拿大皇家鑄幣廠 Royal Canadian Mint	附表三第二部分	第 17.2.2 條 排除
34	加拿大電影電視公司 Telefilm Canada	原則不受拘束 ¹⁴³	附件四 排除
35	加拿大銀行 Bank of Canada	原則不受拘束	第 17.2.2 條 排除
36	加拿大藝術委員會	原則不受拘束	

¹⁴² 附表三第二部分之兩間皇家公司營運自主權最高。第二部分皇家公司不必向政府提交「營運預算」，但必須提交「資本預算」和「公司計劃」。與第一部分所列的皇家公司不同，皇家公司「特別審查」結果不會傳給負責部長或議會，只會傳給董事會。

¹⁴³ 另有 10 家皇家公司原則上不受 1985 年財政法第 X 部分之大部分要求，無需提交年度公司計劃和預算以供政府批准，也無需接受「特別審查」。財政委員會表示，其目的是為了保護這 10 家皇家公司免受「潛在政治干預」，大部分為具有文化性質。

編號	加拿大聯邦皇家公司 Crown corporation	1985 年財政法	CPTPP 協定
	Canada Council for the Arts		
37	國家藝術中心公司 National Arts Centre Corporation	原則不受拘束	
38	國際發展研究中心 International Development Research Centre	原則不受拘束	
39	加拿大廣播公司 Canadian Broadcasting Corporation	原則不受拘束	附件四 排除
40	加拿大退休金計畫投資委員會 Canada Pension Plan Investment Board	原則不受拘束	第 17.2 條 排除
41	公共部門退休金投資委員會 Public Sector Pension Investment Board	原則不受第十部分拘束	第 17.2.6 條 排除
42	加拿大種族關係基金會 Canadian Race Relations Foundation	原則不受第十部分拘束	
43	加拿大 VIA 鐵路公司全資子公司 VIA HFR – VIA TGF Inc.	向母公司負責	

三、綜合歸納加拿大經驗

本研究案梳理聯邦層級之加拿大皇家公司，歸納處兩個面向去因應 CPTPP 政府控制專章與國內法立法不合致之問題。

(一) 內部改革：強化政府控制事業 (SOEs) 透明度

首先第一個面向是從政府控制事業 (SOEs) 內部去思考，換言之，當今天政府控制事業 (SOEs) 之公司體質良好，其對外進行國際貿易時，也不需要受到政府不正當之非商業援助，儘管國內法和 CPTPP 協定有落差之處，乃至於諸多政府控制事業 (SOEs) 被納入監管，也不需要過度憂慮。因此加拿大並未採取修正 1985 年財政法定義之模式

或是另外設立一個專法去對非皇家實體的政府控制事業 (SOEs) 進行規範。事實上如加拿大政府之聲明，關於 CPTPP 政府控制專章，加拿大已符合 CPTPP 協定之各項要求，同時也包括透明化義務。

另外加拿大透過對議會負責之監督機制，就皇家公司本身之財務及人事組織有嚴格及有效之問責機制，這一點是我國可以借鏡的。加拿大焦點並非是斟酌定義範圍，而是希望透過企業體質的改革，搭配脈絡式之修正程序，確立問責機制（即：誰對誰負責，負責什麼），第二步再去強化董事化之執行權，並且透過軟法文件去補充及釐清皇家公司內部角色之職能，因此在企業體質良好之情況下，當加拿大皇家公司對外貿易時，事實上也不需要透過政府之力量支持，穩健的在市場上進行商業活動。

（二）外部安排：例外排除之選擇

另一個面向是以更高維度去思考國家產業之發展戰略及優先順序，事實上，政府控制事業 (SOEs) 大多同時要去處理「公共目標」與「營利目的」，特別是公用事業更是如此，由於 CPTPP 政府控制專章之所衍伸出來之法釋義學之問題，簡言之，理論上政府控制事業 (SOEs) 並非進行「商業活動」時，就不應該被納入定義規範，而實際上從聯邦皇家公司之案例思考時，會觀察到「公共目標」與「營利目的」可能會同時並存，換言之，要區分是否從事商業活動其程度為何，另外「商業考量」實際之內涵為何，在 CPTPP 協定中難以有具體之案例可以進行分析，因此必須從過往其他自由貿易協定中得貿易爭端結論去理解。然而在梳理加拿大附件四之「例外排除」清單時，反而卻觀察到在 CPTPP 協定欲透過公益目的去豁免並非如此理所當然，以及違反「商業考量」義務其實是很簡單的，這也會導致在思考附件四豁免清單時，要如何進行最適切的取捨，一方面不宜列舉過多政府控制事業在清單上，在國際形象上必須進行收斂，另一方面獲得排除之事業是否為關鍵影響我國利益的對象，必須對於我國對外貿易產業進行經濟上與政策上之分析。各個國家採取的豁免安排皆有差異，從加拿大選擇的六項實體清單，可觀察到縱使是具有公益性質之橋墩基礎建設公司，加拿大政府仍然會擔憂其利益受損；另外加拿大選擇對文化產業、酪農與原住民之保護，此種產業之選擇價值係有堅實之立法基礎，例如像是原住民保護就是根據加拿大憲法之規定。另外也值得一提的是，CPTPP 協定中第一件爭端案件為「紐西蘭控加拿大乳品措施案」，然而這是關乎乳製品關稅配額之議題，但另外一個層面去思考，酪農產業之於加拿大為重要之關鍵產業，因

此必須就此敏感產業列入例外排除之範圍。加拿大此等做法也值得我國去思考並且綜合盤點何種政府控制事業 (SOEs) 之政府對其之產業政策容易產生爭端。

此外是排除清單之撰寫方法，各個國家採取的豁免安排皆有差異，加拿大係透過「列舉代表某產業之政府控制事業 (SOEs) 並且加上概括說明之文字」，例如：「**管理國際過境點的橋樑當局**，或任何具有類似職能企業，從事下述活動.....」，此種表示方法有其優勢，一方面可以明確指出何種政府控制事業實體需要「獲得明確的豁免」，另一方面，保留彈性以因應未來型態之政府控制事業 (SOEs) ；另外比較紐西蘭，其就是完全採取模糊籠統之文字使用，希望以概括式之要件去納入更多法律解釋的空間，然而此種書寫風格可能會導致於既有的政府控制事業實體無法獲得確切之豁免安排，是否意味者提高違反 CPTPP 政府控制事業專章義務的風險？進而失去競爭上之優勢。

從加拿大之其他自由貿易協定之角度觀察政府控制事業 (SOEs) ，也理解到關於政府控制事業 (SOEs) 之規範並非僅限於 CPTPP 協定中，事實上從加拿大所簽訂的另一個區域型貿易協定 USMCA 協定乃至於與其他國家之雙邊自由貿易協定皆有可能涉及到政府控制事業 (SOEs) 之談判與規範，並且就政府控制事業 (SOEs) 定義範圍 USMCA 協定更為擴張，但是仍有許多雙邊自由貿易協定係採取跟加拿大 1985 年財政法相同定義，這也彰顯出自由貿易協定破碎化之問題，甚至進一步可能產生義大利麵碗效應 (Spaghetti Bowl Effect) 。

從加拿大之因應方式，可以進一步省思，當遇到國際協定與國內法定義不一致時，不一定完全需要採取修法才能解決，但是從加拿大政府反應來觀察，許多研究也開始進一步去分析政府控制事業 (SOEs) 在次級中央政府之分布，換言之，縱使不採取修法或是立法模式，對於定義適用到具體個案之程序是無可避免的，如果要能對產業戰略進行分析，最一開始的步驟必然是將此等政府控制事業 (SOEs) 明確化及書面化，作為基礎之資料庫搜集。

肆、我國與 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 定義落差問題之分析

在進入到我國與 CPTPP 協定比較政府控制事業 (SOEs) 定義之前，我國國營事業管理法是否與 GATT 第十七條之定義合致，宜應先行探討。基本上國營貿易事業 (STEs) 根據 GATT 第十七條之規定能區分為 5 種類型，其中包括國營事業 (State enterprise)¹⁴⁴、任一事業於形式上或實質上給予獨佔權或特權¹⁴⁵、公賣局 (Marketing Boards)¹⁴⁶、任一締約國對在管轄下之任何事業¹⁴⁷、進口壟斷¹⁴⁸，但是 GATT 第十七條本身並未清楚定義國營貿易事業 (STEs) 之範圍¹⁴⁹，因此我國國營事業管理法與 GATT

¹⁴⁴ Article XVII of GATT 1994 para.1(a).

¹⁴⁵ Article XVII of GATT 1994 para.1(a).

¹⁴⁶ Interpretative Note *ad* Article XVII from Annex 1 para. 1.

¹⁴⁷ Article XVII of GATT 1994 para.1(c).

¹⁴⁸ Article XVII of GATT 1994 para.4(b).

¹⁴⁹ GATT 第十七條國營貿易事業：「一、(一)各締約國保證如在任一處所新設或繼續經營一國營事業，或對任一事業於形式上或實質上給予獨佔權或特權，該事業就從事涉及輸出入貿易中，應遵守本協定中有關政府措施將影響民營貿易商之輸出入貨物，禁止歧視待遇之一般原則。(二)前款規定係指各事業之經營，除應遵守本協定其他規定外，應僅基於商業條件之考慮，包括價格、品質、交貨時間、可能適銷程度、運輸以及其他買賣之條件，並應依照商業慣例提供任一締約國事業競逐參加此種交易之充分機會。(三)任一締約國對在管轄下之任何事業(無論是否為本項第一款所稱之事業)依照前二款規定之原則之行為，不得禁止。二、本條第一項規定，不適用於政府立即的消費，且非供轉售或加工後出售所輸入之產品，惟各締約國仍應給予其他締約國對上述產品之交易以公平及合理之待遇。三、各締約國咸認本條第一項第一款所稱事業，其經營可能對國際貿易產生嚴重之障礙，故締約國咸認本條第一項第一款所稱事業，其經營可能對國際貿易產生嚴重之障礙，故在互惠之基礎上以談判方式來限制或減少此項障礙，對國際貿易之發展具有重大助益。四、(一)各締約國應將本條第一項第一款規定之事業所輸出或輸入之產品告知「大會」。(二)一締約國對某項產品新設，維持或授權輸入獨佔，如該項產品非屬本協定第二條減讓範圍，經對該項產品具有重大貿易利益之其他締約國之要求，應將最近具代表性期間內該項產品之輸入獨佔權利告知「大會」，如無法告知時，則應告知該項產品之轉售價格。(三)一締約國確信本條第一項第一款所述事實如侵害其依本協定所可享受之利益，「大會」應此一締約國之要求，得向新設、繼續經營或授權該獨佔事業之締約國，要求提報有關實施本協定規定之資料。(四)如前項資料之公開，足以妨礙法律之施行或損及公共利益，或侵害特定事業之合法商業利益者，則該締約國得拒絕提報相關機密資料」。

第十七條難以進一步去探討國營貿易事業 (STEs) 定義合致性之問題¹⁵⁰，但是值得注意之處是我國在加入 WTO 時，部分的國營貿易工作小組針對我國具體事業 (例如：台灣電力股份有限公司、中國鋼鐵股份有限公司、漢翔航空工業股份有限公司、全聯社和軍方福利營站等等) 是否非屬於 GATT 第十七條第一項第一款之「國營事業」或「任一事業於形式上或實質上給予獨佔權或特權」提出質疑，換言之，我國與部分的國營貿易工作小組對於國營貿易事業 (STEs) 範圍認定不一致，因此當時我國貿易代表也對此進行諸多答辯¹⁵¹，此經驗也意味著，儘管在 GATT 第十七條沒有直接處理我國國內法和國營貿易事業 (STEs) 定義合致性問題，事實上我國部分國營或民營事業仍需受到 GATT 第十七條規定檢視，特別係在申請加入 WTO 前期。因此，根據我國加入 WTO 經驗，我國在申請加入 CPTPP 協定期間，關於政府控制事業 (SOEs) 專章可能也會面臨相類似的情況，因為根據 CPTPP 第 17.10.1 規定：「各締約方應於本協定對該締約方生效後六個月內提供其他締約方或在官方網站上公布政府控制事業 (SOEs) 清單，並應每年更新該清單」，此種透明化義務與 GATT 第十七條第四項相同，縱使我國目前並非 CPTPP 之締約成員，然而我國在積極爭取加入 CPTPP 協定之前提下，關於政府控制事業 (SOEs) 的盤點及後續相關答辯內容皆需要提前準備。是以自二〇一五年起 TPP 完成談判後我國就開始積極準備關於申請加入之工作事項，包括在國內進行法規落差盤點與修法¹⁵²以及對於我國產業進行經濟影響評估和擬定因應對策¹⁵³，並且持續透過多場溝通座談會與利害關係人對話，目的係為能符合 CPTPP 協定高標準和高品質要求。而根據我國經濟部國際貿易局所公布之「自由化落差評估」資訊，目前已經完成部分的法律增修¹⁵⁴。

¹⁵⁰ 參照國營事業管理法第三條之修法歷程，並未針對國營事業「範圍」進行修法。

¹⁵¹ Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *Report of the Working Party on the Accession of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu*, para. 142-145 WT/ACC/TPKM/18 (2001).

¹⁵² 經濟部，「加入 CPTPP 對臺灣產業的衝擊－定位、時程規劃與因應」報告，立法院第十屆第四會期 經濟委員會第二次會議，2021 年 9 月。

¹⁵³ 我國加入跨太平洋夥伴全面進步協定 (CPTPP) 對產業影響評估及因應對策，<https://www.ey.gov.tw/otn/92ACD23B3164B1FE>。(最後瀏覽日：2025 年 3 月 5 日)。

¹⁵⁴ 目前已完成的法律修訂包括：郵政法、漁業法、投資經營非我國籍漁船管理條例、藥事法、化粧品衛生安全管理法、植物品種及種苗法、農藥管理法、專利法、商標法、著作權法和遠洋漁業條例。詳細參酌 CPTPP 法規調整項目審議進展，

惟須注意之處在於，我國國營事業管理法中的「國營事業」或是公營事業移轉民營條例中的「公營事業」並未跟 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs) 定義完全相同，換言之，若在「符合我國國營 (公營) 事業也屬於 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 」之情狀下，能明確的針對符合 CPTPP 協定規定之國營 (公營) 事業進行調整，以符合其特別針對市場競爭中立之義務，例如：商業考量、不歧視待遇、非商業性援助和透明化義務。然而我國法規和 CPTPP 協定定義不合致之部分可能會導致「不符合我國國營 (公營) 事業但屬於 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 」，進而成為我國在處理 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 章節上之漏洞，導致此等企業於國際商業活動時，可能會不小心違反 CPTPP 協定中之義務，產生不可預期之損失。是以，本章節將實際對我國國營事業進行盤點，並且針對我國與 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs) 定義進行比較，釐清兩者在規範形式上之落差。

一、關於股本之所有權 (ownership)

事實上我國法並未有法規直接以 CPTPP 協定的政府控制事業 (SOEs) 作為立法對象並且給予明確定義，但這並不意味著我國沒有政府控制事業 (SOEs)。在一九四九年我國已經對政府所「經營」之事業制定並公布國營事業管理法，並且根據目前國營事業管理法第三條¹⁵⁵規定，對於「國營事業」有具體定義。其中「國營事業」型態包括四種：「政府獨資經營」、「依事業組織特別法由政府與人民合資經營」、「依公司法由政府與人民合資經營，政府資本超過 50%」、「依契約由政府與外人合資經營」，具體的判斷標準原則上係採取「所有權 (ownership)」之方式，以其資本是否逾 50% 為認定基準，例外情形則需要觀察是否受到事業組織法和契約拘束。¹⁵⁶惟 CPTPP 協定中對於政府控制事業 (SOEs) 定義係兼採「所有權」和「控制權」 (control) 的雙重認定標

<https://cptpp.trade.gov.tw/Information/Detail?source=VTn5%20SpaqdbJf4RmF29yvgk2ZSP57WI8LSrgQMNQsc8=>，最後瀏覽日：2025 年 3 月 5 日。

¹⁵⁵ 國營事業管理法第三條：「本法所稱國營事業如下：一、政府獨資經營者。二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過 50% 者 (第一項)。」「其與外人合資經營，訂有契約者，依其規定 (第二項)。」「政府資本未超過 50%，但由政府指派公股代表擔任董事長或總經理者，立法院得要求該公司董事長或總經理至立法院報告股東大會通過之預算及營運狀況，並備詢 (第三項)。」「

¹⁵⁶ 蔡嘉柔，國營事業董事會制度之研究——以臺灣菸酒股份有限公司為中心，國立臺北大學法律學系碩士論文，2021 年 8 月，頁 6。

準¹⁵⁷，申言之，「所有權」指的是根據 CPTPP 協定第 17.1.1 條¹⁵⁸規定「政府所持有企業之股本」；而「控制權」為第 17.1.2 條「投票權」和第 17.1.3 條「指定董事會權限」。

有鑑於此，將我國「國營事業」定義和 CPTPP 之政府控制事業 (SOEs) 規定進行比較，觀察到兩者共通之處在於皆有採取形式上的「所有權」作為認定基準¹⁵⁹，並且將認定界限都設定在「逾」50%。事實上，根據目前我國國家發展委員會所確認的十七家國營事業，皆為中央政府「直接持有」超過 50% 資本¹⁶⁰，除了經濟部所經營之「台灣電力股份有限公司」和「台灣糖業股份有限公司」為中央政府與人民依公司法合資經營外，其他國營事業皆為政府獨資經營。因此，基本上在檢視我國國營事業是否符合 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 定義時，重點係落在該國營事業是否主要從事「商業活動」之要件，另外也需要注意是否受 CPTPP 協定第 17.2 條和第 17.13 條規定之範圍排除。

¹⁵⁷ 參照楊培侃 (註 55)，頁 189。

¹⁵⁸ CPTPP 協定第 17.1.1 條之規定：「政府控制事業 (SOEs) 係指主要從事『商業活動』之企業，且締約一方：直接持有逾 50% 之股本」；第 17.1.2 條：「透過所有權權益控制逾 50% 之投票權之行使」；第 17.1.3 條：「或具有指定董事會或任何其他同等管理機構過半數成員之權利」。

¹⁵⁹ 雖然我國國營事業以「資本」為認定條件，而 CPTPP 協定第 17.1.1 條係以「股本」(share capital)，但是兩者之間根據我國公司法第 2 條第 1 項第 4 款：「股份有限公司：指二人以上股東或政府、法人股東一人所組織，**全部資本分為股份**；股東就其所認股份，對公司負其責任之公司」和第 156 條第 1 項：「**股份有限公司之資本，應分為股份**，擇一採行票面金額股或無票面金額股」，基本上在股份有限公司之樣態下並無差異。

¹⁶⁰ 我國 17 家國營事業包括：由財政部直接控股之 5 家國營事業「臺灣金融控股股份有限公司、臺灣土地銀行股份有限公司、中國輸出入銀行、臺灣菸酒股份有限公司、財政部印刷廠」；由經濟部直接控股之 4 家國營事業「台灣電力股份有限公司、台灣中油股份有限公司、台灣糖業股份有限公司、台灣自來水股份有限公司」；由交通部直接控股之 4 家國營事業「中華郵政股份有限公司、國營臺灣鐵路股份有限公司、臺灣港務股份有限公司、桃園國際機場股份有限公司」；由中央銀行直接控股之 3 家國營事業「中央銀行、中央制幣廠、中央印製廠」；由金融監督管理委員會直接控股之「中央存款保險股份有限公司」。參照國家發展委員會，國營事業一覽表，<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=62BAE2178539778F>，最後瀏覽日：2025 年 3 月 5 日。

(一) 我國國營事業是否主要從事「商業活動」

根據國營事業管理法第四條之規定：「國營事業應依照『企業』方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求『有盈無虧』，增加國庫收入。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限」，基此，從文義解釋上我國國營事業之性質原則上皆以「營利」為導向，縱使我國國營事業大多數係基於保障民生條件仍保留「公共目的」性質並非單純僅以營利為目標¹⁶¹。不過大多數的國營事業（例如：中央制幣廠、中央印製廠、台灣自來水股份有限公司和台灣電力股份有限公司）都仍須繳納營業所得稅¹⁶²，也間接說明國營事業係屬營利事業。另外交通部「中華郵政股份有限公司」雖然以郵政業務作為公共任務，但是其並非主要營業項目，事實上中華郵政股份有限公司的主要營收項目為「金融保險」，占總營收 88.8%，然而其金融業務並非受到公共目的之拘束，故應屬於營利導向。¹⁶³

雖然多數國營事業（例如：台灣電力股份有限公司、台灣中油股份有限公司、台灣自來水股份有限公司和國營臺灣鐵路股份有限公司）皆經常虧損¹⁶⁴，但是原因能追究到國營事業通常承載著公共任務，事業本身無法輕易的在定價上進行調整¹⁶⁵。因此，倘若

¹⁶¹ 黃錦堂，公營事業之組織與監督，月旦法學雜誌第 221 期，2013 年 10 月，頁 5。

¹⁶² 「凡在中華民國境內經營之營利事業，包括公營、私營、或公私合營，以營利為目的之獨資、合夥、公司、合作社及其他組織之工、商、農、林、漁、牧、礦冶，以及不符合免稅標準之教育、文化、公益、慈善機關團體事業等，均需依法課徵營利事業所得稅」。參照財政部北區國稅局，營利事業所得稅，<https://www.ntbna.gov.tw/singlehtml/a67eba675cab4e00b0c67e4697005d9d?cntId=a6144f8bc8eb4d34914173a162abd4dc#gsc.tab=0>，最後瀏覽日：2025 年 3 月 5 日。另外「中央印製廠」和「中央造幣廠」在銷售貨物及勞務之各項收入均應依法課徵營業稅，其中印鈔、鑄幣及銷燬廢券之收入應課徵營業稅，參照財政部賦稅署，中央印製造幣兩廠印鈔鑄幣及銷燬廢券之收入應課稅，台財稅第 791535743 號。此外，「台灣自來水股份有限公司」和「台灣電力股份有限公司」也需要繳納營利事業所得稅，參照唐豪駿，區域經濟整合中的新興議題：「政府控制事業」及其對台灣的影響，臺灣經濟研究月刊第 33 卷第 12 期，2016 年 12 月，頁 101。不過值得注意的是研究員唐豪駿不認同台灣自來水股份有限公司和台灣電力股份有限公司之性質為「營利導向」，認為是「以非營利或成本回收」為營運基礎。

¹⁶³ 行政院編印，國營事業 112 年度工作考成總報告，2024 年 9 月，頁 46 到 48。

¹⁶⁴ 同上註，頁 2 到 4。

¹⁶⁵ 例如經濟部所經營之「台灣中油股份有限公司」，其油價之訂定採經濟部核定之「浮動油價機制」以國際指標原油之週均價和匯率進行公式計算及調整，其油價調漲受到主管機關之監控具有一定的行政屏障，且自主調整之空間較小。參照梁啟源，各國油品產業訂價策略之比較研究，第 25 屆競爭政策及公平交易

欲以虧損結果反推定我國國營事業係以非營利導向似乎在邏輯上倒果為因並且稍嫌速斷。

(二) 我國國營事業是否受 CPTPP 協定「例外排除」

根據 CPTPP 政府控制事業 (SOEs) 判斷流程，我國國營事業並非屬於主權財富基金、獨立退休基金、營收低於 2 億特別提款權之中小型事業與次級中央政府控制事業。事實上我國國營事業範圍僅包括「中央政府」所經營之事業，而地方政府所持資本超過 50% 之事業，根據公營事業移轉民營條例第三條¹⁶⁶定義，在我國另外稱為「公營事業」。然而兩者最大差異為公營事業移轉民營條例並非是一部專門規範公營事業之法規，因此無法像國營事業管理法一樣賦予「公營事業」權利義務及立法監督，僅是針對符合定義之公營事業能依照公營事業移轉民營條例之規定民營化。是以排除我國國營事業具有「次級中央政府控制事業」之豁免要件，基本上我國十七家國營事業都需要個別檢視，因此必須進一步從國營事業之「性質」進行觀察。

事實上，經濟部所屬之「台灣電力股份有限公司」、「台灣自來水股份有限公司」、「台灣中油股份有限公司」和交通部之「國營臺灣鐵路股份有限公司」、「中華郵政股份有限公司」皆屬於 CPTPP 政府控制事業 (SOEs) 之定義，但是該等國營事業皆涉及基本民生所需保障具有較濃厚的公共任務之色彩，其所提供之水電、能源或運輸服務具有一定程度之排他性。另外關於「中華郵政股份有限公司」，其國內之郵政業務根據 CPTPP 協定之第十章跨境服務規定，屬於「郵政專營權」，意指可以保留給各個締約方，使其之一郵政業者在自己的領土內成為特定收取、運送及遞送服務之排他提供者¹⁶⁷，基

法學術研討會論文集，行政院公平交易委員會，2019 年 12 月，頁 220 到 222。另外根據電業法第 3 條第 2 項第 6 款和自來水法第 59 條，「台灣電力股份有限公司」電價和「台灣自來水股份有限公司」水費皆難以遵循市場機制。交通部「國營臺灣鐵路股份有限公司」在 2024 年改組之前為臺灣鐵路管理局，相較於交通部其他運輸類型的國營事業，其改制前受到行政任務上之層層束縛，自主營運空間有限，導致經年累月以來內部體系僵化進而導致無法因應市場機制導致虧損嚴重。

¹⁶⁶ 公營事業移轉民營條例施行細則第 2 條：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：各級政府獨資或合營者（第一款）。政府與人民合資經營，且政府資本超過 50% 者（第二款）。政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本 50% 者（第三款）」。

¹⁶⁷ CPTPP 協定附件 10-B。

此，原則上該等國營事業皆能受到 CPTPP 協定第 17.2.8 條之「執行政府職能目的」例外排除。

此外關於「執行政府職能目的」包含政府控制事業(SOEs)依照政府委託提供之「金融服務」，例如：支持企業進口或出口以及支持境外之私人投資，因此財政部所屬之「中國輸出入銀行」根據中國輸出入銀行條例第四條¹⁶⁸所執掌之業務規定符合 CPTPP 協定第 17.13.2 條和第 17.13.3 條之要件，並且「中國輸出入銀行」並非用以取代商業性融資，因此得以排除「不歧視待遇及商業考量」和「非商業援助」，但是如果「中國輸出入銀行」所提供金融服務條件優惠於商業市場則無法受到豁免。

政府控制事業(SOEs)能獲得例外排除之另一情況為考量國家之「經濟安全」，其中包括「金融安全」和「經濟緊急情況」。金融安全係指 CPTPP 協定第 17.2.2 條：「本章規定不得妨礙締約一方中央銀行或貨幣機關進行管制或監督活動，或執行貨幣及相關信貸及匯率政策」和 CPTPP 協定第 17.2.3 條：「本章規定不得妨礙締約一方金融管制機構，包括非政府機構如證券或期貨交易所或市場、清算機構或其他組織或協會，對於金融服務提供者行使管制或監督權力」，簡言之，其排除對象為：中央銀行、貨幣機關和金融管制機構。

因此，根據中央銀行法第十三條¹⁶⁹「中央銀行」負責我國貨幣政策之執行，另外「中央造幣廠」和「中央印製廠」皆直接隸屬於「中央銀行」，並且依照中央造幣廠組織規

¹⁶⁸ 中國輸出入銀行條例第 4 條：「本行經營左列業務：辦理輸出機器設備及其他資本財所需價款或技術服務費用之保證及中、長期融資（第一項）。辦理出口廠商為掌握重要原料供應或為拓展外銷從事對外投資以及工程機構承包國外工程所需資金與合約責任之保證及中、長期融資（第二項）。辦理出口廠商輸入與其外銷有關之原料、器材、零件所需價款之保證及中期融資（第三項）。辦理出口廠商短期融資之保證（第四項）。辦理金融監督管理委員會核准之輸出保險（第五項）。辦理國內外市場調查、徵信、諮詢及服務事項（第六項）。其他經金融監督管理委員會核定辦理之業務（第七項）」。

¹⁶⁹ 中央銀行法第 13 條：「中華民國貨幣，由本行發行之（第一項）。本行發行之貨幣為國幣，對於中華民國境內之一切支付，具有法償效力（第二項）。貨幣之印製及鑄造，由本行設廠專營並管理之（第三項）。」

程第二條¹⁷⁰和中央印製廠組織規則第二條¹⁷¹之規定，「中央造幣廠」負責經營流通硬幣及紀念幣之鑄造、銷燬等業務而「中央印製廠」專營印製鈔券，並得印製政府重要文件及其他安全文件等業務」。基此，「中央銀行」、「中央造幣廠」和「中央印製廠」屬於貨幣機關，並不屬於政府控制事業（SOEs）。

此外，金融監督管理委員會所屬之「中央存款保險股份有限公司」屬於「金融管制機構」，其原因在於過往我國存款保險制度為尊重金融機構投保意願係採取「自由投保方式」，並無強制金融機構加入存款保險。然而卻導致部分金融機構因未加入存款保險，使其存款人無法受到存款保險之保障，故政府為保障全體存款人權益，爰修正存款保險條例，於八十八年一月二十日經總統公布，將存款保險投保方式改採「強制全面投保」¹⁷²，因此使得「中央存款保險股份有限公司」對於我國其他金融機構具有管制及監督效力。

綜上所述，雖然原則上我國國營事業大部分基於「公共利益」或「經濟安全」目的可以進行 CPTPP 協定中的一般性排除，但是我國倘若欲豁免該等國營事業，實際上仍需要事先列舉在「附件」中較為妥當，並且同時需要參酌 CPTPP 協定之投資、跨境服務貿易及金融服務業專章之「不符合措施」之附件安排，為整體性之規劃。

¹⁷⁰ 中央造幣廠組織規程第 2 條之規定：「中央造幣廠（以下簡稱本廠）直隸中央銀行，經營流通硬幣及紀念幣之鑄造、銷燬、回籠硬幣處理及承接印信、勳獎章鑄製等業務（第一項）。本廠得依業務及市場需求，兼營紀念章、牌及其他各種金屬鑄品業務，但不得妨礙前項業務（第二項）」。

¹⁷¹ 中央印製廠組織規則第 2 條之規定：「中央印製廠（以下簡稱本廠）直隸中央銀行，專營印製鈔券，並得印製政府重要文件及其他安全文件等業務，必要時經中央銀行核准，得經營有關印刷、製墨、造紙、印製器材製造、回籠券整理及作廢券銷毀等業務」。

¹⁷² 參照中央存款保險公司，存款保險，

https://www.cdic.gov.tw/main_ch/docdetail.aspx?uid=29&pid=8&docid=12，最後瀏覽日：2025 年 3 月 5 日。

表三 我國國營事業與 CPTPP 政府控制事業 (SOEs) 關係 (作者自行繪製)

主管機關 ¹⁷³	國營事業	股權結構 (%)	符合 SOEs	例外排除
財政部	臺灣金融控股股份有限公司	中央政府持股：100%	符合	
	臺灣土地銀行股份有限公司	中央政府持股：100%	符合	
	中國輸出入銀行	中央政府持股：100%	符合	排除不歧視待遇及商業考量、非商業援助 ¹⁷⁴
	臺灣菸酒股份有限公司	中央政府持股：100%	符合	
	財政部印刷廠	中央政府持股：100%	符合	
經濟部 ¹⁷⁵	台灣電力股份有限公司	中央政府持股：96.61%	符合	排除 ¹⁷⁶
		地方政府持股：0.06% ¹⁷⁷		
		其他政府機關：1.59% ¹⁷⁸		
		民股：1.74%		
	台灣中油股份有限公司	中央政府持股：100%	符合	排除 ¹⁷⁹

¹⁷³ 財政部、經濟部、交通部、中央銀行和金融監督管理委員會皆為行政院所屬中央二級機關。參照，行政院，行政院所屬中央二級機關，<https://www.ey.gov.tw/Page/62FF949B3DBDD531>，最後瀏覽日：2025 年 3 月 5 日。

¹⁷⁴ CPTPP 協定第 17.13.2 條和第 17.13.3 條。

¹⁷⁵ 經濟部 國營事業管理司，本部所屬事業基本資訊表，https://www.moea.gov.tw/Mns/cnc/content/Content.aspx?menu_id=10254，最後瀏覽日：2025 年 3 月 5 日。

¹⁷⁶ CPTPP 協定第 17.2.8 條。

¹⁷⁷ 台北市政府。

¹⁷⁸ 臺灣銀行股份有限公司、臺灣土地銀行股份有限公司、財團法人國營臺灣鐵路股份有限公司職工福利委員會。

¹⁷⁹ CPTPP 協定第 17.2.8 條。

主管機關 ¹⁷³	國營事業	股權結構 (%)	符合 SOEs	例外排除
	台灣糖業股份有限公司	中央政府持股：93.36%	符合	
		其他政府機關：3.15%		
		民股：3.49%		
	台灣自來水股份有限公司	中央政府持股：84%	符合	排除 ¹⁸⁰
		地方政府持股：14.65%		
		其他政府機關：1.35%		
交通部	中華郵政股份有限公司	中央政府持股：100%	符合	僅國內郵政排除 ¹⁸¹
	國營臺灣鐵路股份有限公司	中央政府持股：100% ¹⁸²	符合	排除 ¹⁸³
	臺灣港務股份有限公司	中央政府持股：100%	符合	
	桃園國際機場股份有限公司	中央政府持股：100%	符合	
中央銀行	中央銀行	中央政府持股：100% ¹⁸⁴	不符 ¹⁸⁵	
	中央制幣廠	中央政府持股：100%	不符 ¹⁸⁶	

¹⁸⁰ CPTPP 協定第 17.2.8 條。

¹⁸¹ CPTPP 協定第 17.2.8 條。

¹⁸² 國營臺灣鐵路股份有限公司設置條例第 9 條：「臺鐵公司由政府獨資經營」。

¹⁸³ CPTPP 協定第 17.2.8 條。

¹⁸⁴ 中央銀行法第 4 條：「本行資本，由國庫撥給之。其資本全部為中央政府所有，不得轉讓」。

¹⁸⁵ CPTPP 協定第 17.2.2 條。本章規定不得妨礙締約一方「中央銀行」或「貨幣機關」進行管制或監督活動，或執行貨幣及相關信貸及匯率政策。此規定係基於金融安全為考量，係為重要之公共目的，我國中央銀行根據中央銀行法第 4 條之規定，係不符合政府控制事業之規定。此外可能有疑義之處在於，倘若中央銀行係有涉及「商業活動」是否仍不符合，以現有 CPTPP 協定之會員體之經驗分析，仍有 CPTPP 協定第 17.2.2 條之適用，但是倘若要萬無一失之做法，應該將「中央銀行」安排到附件四之「個別排除」，可能是最為妥當。

¹⁸⁶ CPTPP 協定第 17.2.2 條。根據中央造幣廠組織規程第 2 條第 1 項之規定：「中央造幣廠（以下簡稱本廠）直隸中央銀行，經營流通硬幣及紀念幣之鑄造、銷燬、回籠硬幣處理及承接印信、勳獎章鑄製等業務。」

主管機關 ¹⁷³	國營事業	股權結構 (%)	符合 SOEs	例外排除
	中央印製廠	中央政府持股：100%	不符 ¹⁸⁷	
金融監督管理委員會	中央存款保險股份有限公司	中央政府持股：100% ¹⁸⁸	不符 ¹⁸⁹	

二、關於控制權 (control)

CPTPP 政府控制事業 (SOEs) 和我國國營事業不同之處在於我國並未以政府「控制權」作為國營事業認定基準，申言之，我國某些政府公股比例未達 50%，但是其投票權已超過 50% 或是其具有派任超過管理董事會半數公股代表之權利，即可能成為 CPTPP 協定政府控制事業專章所規定對象，但是卻未受國營事業管理法相同之拘束，進而導致未來我國若加入到 CPTPP 協定中，此等公股事業於未立法或修法之情況下，則需要透由其他政策規範或 CPTPP 協定豁免清單安排使其不違反 CPTPP 協定中政府控制事業章節之義務。舉例來說：根據 CPTPP 協定第 17.10.1 條關於透明化義務：「各締約方應於本協定對該締約方生效後六個月內提供其他締約方或在官方網站上公布政府控制事業清單，並應每年更新該清單」，於汶萊生效五年後開始適用，簡言之，於二〇二八年七月十二日後¹⁹⁰各締約方必須揭露其政府控制事業(SOEs)清單，係為一種「主動公開」之透明化義務¹⁹¹。因此，以我國積極加入 CPTPP 前提下，CPTPP 政府控制事業(SOEs)與我國定義落差在於此等「政府公股比例未達 50%，但其投票權已超過 50% 或其具有派任公股代表超過管理董事會半數之權利」類型，故我國政府機關必須「提前盤點」並且要每年更新之，否則可能將違反 CPTPP 協定之透明化義務。

¹⁸⁷ CPTPP 協定第 17.2.2 條。根據中央印製廠組織規程第 2 條之規定：「中央印製廠 (以下簡稱本廠) 直隸中央銀行，專營印製鈔券，並得印製政府重要文件及其他安全文件等業務，必要時經中央銀行核准，得經營有關印刷、製墨、造紙、印製器材製造、回籠券整理及作廢券銷毀等業務。」。

¹⁸⁸ 金融監督管理委員會持股 50.95269；中央銀行持股 49.04731。

¹⁸⁹ CPTPP 協定第 17.2.3 條。

¹⁹⁰ WTO Regional Trade Agreements Database, *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, <https://rtais.wto.org/UI/PublicShowRTAIDCard.aspx?rtaid=640>, last visited March 6, 2025. Dates of entry into Force: 12 Jul. 2023 for Brunei Darussalam.

¹⁹¹ 唐豪駿，區域經濟整合中的新興議題：「政府控制事業」及其對台灣的影響，臺灣經濟研究月刊第 33 卷第 12 期，2016 年 12 月，頁 99 到 100。

(一) 控制權認定與政府多層次的投資控股

CPTPP 協定關於控制權認定分成兩種模式「投票權超過 50%」和「具有派任公股代表超過管理董事會半數之權利」，換言之，在控制權認定形態中，可以區分兩種面向探討：

1. 政府「間接」持股**超過 50%**

基本上政府透由政府控制事業 (SOEs) 所為之轉投資，縱使並非政府直接持股，但是其公股總數逾 50%，亦屬於 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 所要規範之主體。事實上，我國對於國營事業轉投資之企業也同樣認為是「國營事業」，根據司法院大法官解釋第四十一號：「國營事業轉投於其他事業之資金，應視為政府資本，如其數額超過其他事業資本 50% 者，該其他事業即屬於國營事業管理法第三條第一項第三款之國營事業」，簡言之，國營事業轉投資超過 50% 以上之事業亦同屬於「國營事業」。另外根據公營事業移轉民營條例第三條第三款之規定：「公營事業包括政府與公營事業或公營事業轉投資，資本合計超過 50% 者」。不過值得注意的是，我國目前幾乎已經沒有此類政府轉投資的國營事業，大部分都已經透過持股安排將政府轉投資之持股降低至 50% 以下，是以，我國國營事業認定上基本上僅限於國家發展委員會所確認之十七家國營事業。

2. 政府「直接或間接」總數**未達 50%**

第二種控制面向所著重的並非是形式上之政府持股超過 50%，而是想進一步擴張政府控制事業 (SOEs) 定義範圍至「公股股權 (包含直接或間接持股) 總數未達 50%，但卻是該政府控制事業 (SOEs) 之『大股東』」之態樣，其原因在於政府可以透過其國內公司法投票權或董事選舉制度規定，使該政府具有實質影響力去掌控過半數之經營管理權 (即投票權行使和董事會成員指定權)¹⁹²，因此 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs) 定義範圍顯然大於我國國營事業管理法之規定。此定義上之落差亦反應至我國實務上，在屏除地方政府轉投資情況下，粗略估計有一百四十三家事業涉及九個中央政府部門

¹⁹² 此部分的控制樣態需要與國內公司法投票權及董事選舉制度共同分析。

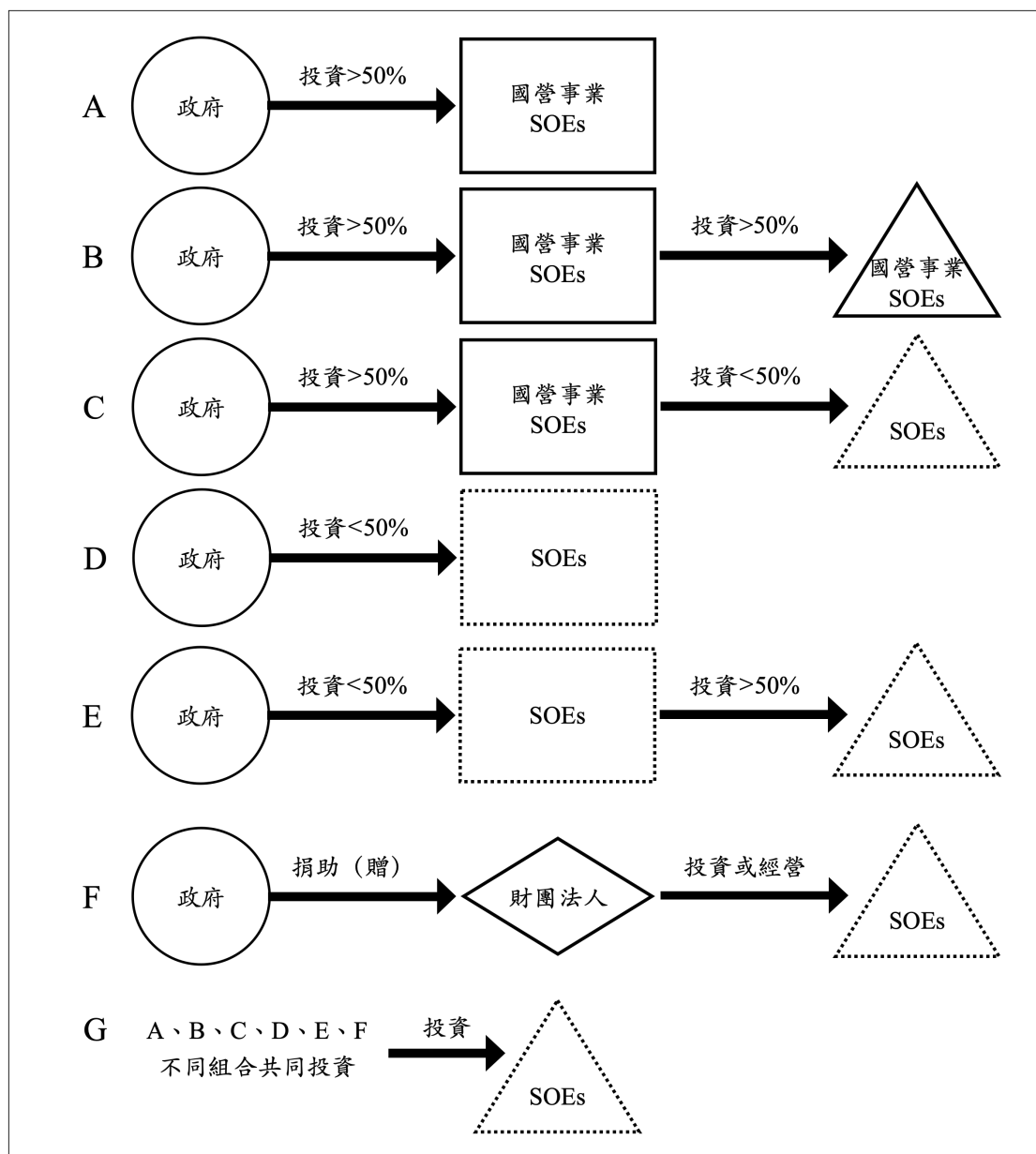
¹⁹³、四間國營事業¹⁹⁴和一個財團法人¹⁹⁵之直接或間接投資¹⁹⁶，這些「民營事業」實際上皆不屬於我國國營事業，當然也不受國營事業管理法監督，但是卻可能落入 CPTPP 協定之政府控制事業 (SOEs) 定義，因此需要進一步盤點及歸納。然而此等公司大多數在我國具有重大核心利益，其中包括「漢翔航空工業股份有限公司」、「中華電信股份有限公司」、「台鹽實業股份有限公司」和「台灣高速鐵路股份有限公司」等等，因此，對於我國加入 CPTPP 協定之準備工作而言，豁免清單安排除了考量國營事業之外，同時也必須謹慎思考這一百四十三家事業是否有需要提前以「附件」方式個別排除，以維護我國之經濟利益、公共目的及國家安全。

¹⁹³ 行政院國家發展委員會、財政部、中央銀行、經濟部、交通部、國軍退除役官兵輔導委員會、農業部、金融監督管理委員會、數位發展部。

¹⁹⁴ 中央銀行、台灣中油股份有限公司、台灣電力股份有限公司、台灣糖業股份有限公司。

¹⁹⁵ 工研技術研究院。

¹⁹⁶ 銓敘部，政府暨其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額 20% 以上之轉投資或再轉投資事業一覽表，2025 年 2 月。



圖三 政府多層次投資控股之類型¹⁹⁷ (作者自行繪製)

¹⁹⁷ E 類型通常在我國實務上因公股指派之董事席次通常不會過半，但 CPTPP 協定所指的「實質控制權」其中包括具有派任過半數董事之「權利」，而並非僅以董事是否過半為判斷基準，因此是否屬於政府控制事業 (SOEs) 有較大討論空間；另外 F 類型中政府捐助 (贈) 財團法人所「經營」之事業，原則上根據我國財團法人法第二條第一項規定通常具有「公益目的」，不一定屬於「商業活動」，但是另一種 F 類型 (即政府以財團法人「投資」之方式進入到事業)，在我國實務通常會成為一種政府資本樣態，並且會與其他政府部門和國營事業之資本並存。值得注意的是，財團法人也會指派公股代表之董事到事業中。

表四 我國民營事業符合 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 實質控制 (作者自行繪製)

我國民營事業	公司基本資料			符合 CPTP 協定實質控制定義
	類型	公股股權分佈 型態 (%)	董事席次分布 (席次數)	
台灣汽電共生股份有限公司 ¹⁹⁸	C	台灣電力股份有限公司 27.66%	董事席次：10 公股代表：6 (台灣電力股份有限公司) 獨董席次：3	具有派任公股代表超過管理董事會半數之 權利
臺鹽實業股份有限公司 ¹⁹⁹	D	經濟部 38.88%	董事席次：6 公股代表：4 (經濟部) 獨董席次：3	具有派任公股代表超過管理董事會半數之 權利
光世代建設股份有限公司 ²⁰⁰	E	中華電信股份有限公司 100%	董事席次：5 公股代表：2 (中華電信股份有限公司) ²⁰¹ 監察人：1	具有派任公股代表超過管理董事會半數之 權利
圓山大飯店	F	財團法人台灣敦睦聯誼會所屬作業組織 ²⁰²		具有派任公股代表超過管理董事會半數之 權利 ，但可能因「執行政府職能」被排除 ²⁰³ ，

¹⁹⁸ 經濟部，政府、國營事業及非營業特種基金轉投資 (再轉投資) 事業概況表，2024 年 8 月，頁 9 到 10。

¹⁹⁹ 同上註釋。經濟部，政府、國營事業及非營業特種基金轉投資 (再轉投資) 事業概況表，2024 年 8 月，頁 124 到 125。

²⁰⁰ 交通部，政府、國營事業及非營業特種基金轉投資 (再轉投資) 事業概況表 - 交通部投資，2024 年 7 月，頁 28 到 29。

²⁰¹ 此處公股代表的董事席次雖未過半，但 CPTPP 協定所指的「實質控制權」其中包括具有派任過半數董事之「權利」，而並非僅以董事是否過半為判斷基準，又中華電信股份有限公司本身符合 CPTPP 協定的政府控制事業 (SOEs) 定義，並且又百分百控股光世代建設股份有限公司，因此政府對於中華電信股份有限公司全資控股之子公司亦可能有實質控制權利，惟不一定完全表現在席次的分配上。

²⁰² 雖然根據財團法人台灣敦睦聯誼會捐助及組織章程第四條規定，財團法人台灣敦睦聯誼會係由私人所捐助創立，但實際上分析其內部董事結構，可以觀察到十一位董事席次中交通部所指派之董事就占七席 (已過半)。參照財團法人台灣敦睦聯誼會第 17 屆董事及監察人名冊。

²⁰³ 參照 CPTPP 協定第 17.2.8 條和第 17.2.10 條。

我國民營事業	公司基本資料			符合 CPTP 協定實質控制定義
	類型	公股股權分佈 型態 (%)	董事席次分布 (席次數)	
				或因財團法人本身為「非營利組織」，而不符合「商業活動」
中華電信股份有限公司 ²⁰⁴	G	交通部 35.29%；中華郵政股份有限公司 2.06%； 4.3%；勞動基金 ²⁰⁵ 4.09	董事席次：8 公股代表：8(交通部) 獨董席次：5	具有派任公股代表超過管理董事會半數之權利
台灣高速鐵路股份有限公司 ²⁰⁶	G	交通部 43%；財團法人中華航空事業發展基金會 4.62%；中國鋼鐵股份有限公司 4.3%；台灣糖業股份有限公司 3.55%； 行政院國家發展基金管理會 2.13%	董事席次：10 公股代表：6 (交通部 2 名；台灣糖業股份有限公司 1 名；行政院國家發展基金管理會 1 名、 <u>財團法人中華航空事業發展基金會 3 名²⁰⁷</u>) 獨董席次：5	具有派任公股代表超過管理董事會半數之權利

²⁰⁴ 交通部，政府、國營事業及非營業特種基金轉投資 (再轉投資) 事業概況表 - 交通部投資，2024 年 7 月，頁 24 到 27。

²⁰⁵ 包括：新制勞工退休基金、舊制勞工退休基金和勞工保險基金。

²⁰⁶ 交通部，政府、國營事業及非營業特種基金轉投資 (再轉投資) 事業概況表 - 交通部投資，2024 年 7 月，頁 44 到 45。

²⁰⁷ 財團法人中華航空事業發展基金會是交通部捐助 (贈) 經費累計達法院登記財產總額 20% 以上之財團法人，九位董事席次中政府代表占五席，其所指定至台灣高速鐵路股份有限公司之董事，原則上可推定為公股代表。

（二）「主權財富基金」和「獨立退休基金及其控制事業」

政府控制之樣態多元，不僅僅是投資關係，政府亦能透過「主權財富基金」、「獨立退休基金」甚至是「非營利性質之財團法人」等介質去滲入到企業中，然而此等「主體」是否也需要受到同等規範，在 CPTPP 協定政府控制事業專章之「例外排除」也做出價值選擇，對於「主權財富基金」和「獨立退休基金及其控制事業」本身原則上排除，但是如果「政府將『主權財富基金』和『獨立退休基金及其控制事業』作為直接或間接控制『媒介』」則無法受到豁免²⁰⁸，另外針對「獨立退休基金之控制事業」本身原則上排除，但是當「獨立退休基金之控制事業」受到政府之非商業援助時則不能排除，然而對「主權財富基金之控制事業」並無規範。是以，參照 CPTPP 協定附件 17-E 關於新加坡之「個別豁免」之內容，能觀察到這是 CPTPP 協定有意之安排。因此在判斷某事業是否符合政府「實質」控制定義時，原則上必須額外檢視「主權財富基金」和「獨立退休基金及其控制事業」之影響效果。另外我國比較特殊之情況是可能還需要額外考量「政府原始捐助（贈）之財團法人」或「行政院國家發展基金」所控制的事業，因為我國此兩類控制型態並未被 CPTPP 協定明確規範是否屬於「政府實質控制範圍」，因此容易產生解釋上之疑義。

三、我國政府控制事業（SOEs）定義不合致之影響及挑戰

（一）我國事業在不同市場之貨品、服務及投資影響

CPTPP 協定政府控制事業專章最特殊之處在於其不歧視待遇原則和非商業援助義務範圍涵蓋至三種不同市場，包括「本國市場」、「其他 CPTPP 締約方市場」及「非 CPTPP 締約方市場」，以及「貨品」、「服務」及「投資」三種面向，其中對於我國產業產生

²⁰⁸ CPTPP 協定第 17.2.5 條：「本章規定不得適用於締約一方主權財富基金，惟以下情形除外：(a) 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主權財富基金間接提供之非商業援助；及 (b) 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。」。

CPTPP 協定第 17.2.6 條：「本章規定不得適用於：(a) 締約一方之獨立退休基金；或(b) 締約一方獨立退休基金所有或控制之企業，惟以下情況除外：(i) 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獨立退休基金所有或控制之企業；及(ii) 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控制之企業間接提供非商業援助。」。

較大影響的是投資面向。舉例來說，根據 CPTPP 協定第 17.4.1 條第 (a) 項和第 (b) 項規定，其他締約方之政府控制事業 (SOEs) 在「我國市場」從事採購或銷售貨品和服務時，其待遇不能低於我國企業以及除了該其他締約方之他國在我國之所有企業，在投資面向常見的是政府不得對我國企業訂定「自製率」、「購買、使用或偏好於其領土內生產之貨品」²⁰⁹或「限制經理人國籍」²¹⁰，從廣義而言，在我國市場內，我國政府列舉之「禁止及限制僑外人投資業別項目」如果符合 CPTPP 協定政府控制事業 (SOEs) 定義可能會受到影響，也意味著此種國內企業內部必須某程度的進行開放。

(二) 我國事業在短期及長期所面臨之不同挑戰

「例外排除清單」安排是我國短期內最大挑戰，和我國申請加入多邊體系經驗類似，其涉及加入前的透明化義務揭露，因此我國貿易代表需要在前期針對 CPTPP 協定工作小組對於我國豁免清單認列範圍之問題進行答辯，申言之，我國國營事業多數具有重大公共目的或包含執行政府職務之功能在攻防上理由較為充足，因此答辯的重點將會落在我國所認列之「符合政府控制事業 (SOEs) 定義之民營企業」，而進一步涉及到對該等民營企業本質之反思與檢討。另外，雖然 CPTPP 協定對於政府控制事業 (SOEs) 定義進行明確化之量化標準，但事實上對於「實質控制權」之定義範圍仍存在不確定法律概念，以我國實務為例，「政府控制的財團法人所投資之股份」或是「政府部門發展基金」是否屬於政府控制「權利」之範圍，由於 CPTPP 協定不像多邊體系已經累積許多裁決可資參考，目前僅能透過事前的「例外排除清單」對於可能涉及政府控制事業 (SOEs) 定義但仍需保護之事業進行處理，因此使豁免清單之重要性增加。

然而中長期我國所要面臨之挑戰為「政府控制事業 (SOEs) 監管公正性」²¹¹，事實上根據我國國營事業管理法第三條第三項之規定，立法院僅針對由「公股代表擔任董事長或總經理」之民營事業進行預算及營運狀況監督，這樣的監管密度是否足夠，可能也會受到其他 CPTPP 協定會員之質疑。另外從我國實務中也觀察到和加拿大一樣我們兩國關於政府控制事業 (SOEs) 之法律大多集中在「中央政府」層面，對於「地方政府」並沒有完整的法規去監督管理，是以，在此種修法概念中是要將「受地方政府完全控制」

²⁰⁹ CPTPP 協定第 9.10.2 條第 (a) 項和第 (b) 項。

²¹⁰ CPTPP 協定第 9.11 條。

²¹¹ CPTPP 協定第 17.3 條。

之公營事業有效的納入監管，並非僅是根據審計法第四十七條針對預算進行監督，故其規範程度也可能需要比照我國國營事業管理法規範，明確來說，國營事業管理法目前係存在定義解釋上之漏洞（即國營事業管理法第三條之「政府」是否包含地方政府），因此若未透由修法處理，受地方政府完全控制之公營事業本質上難以進行更深化之問責與監督，對市場而言也可能導致不公平競爭，並且未來如果 CPTPP 協定政府控制事業專章重新將次級中央政府之政府控制事業（SOEs）納入，倘若未事先針對地方公營事業進行豁免安排，將意味著此等涉及主權性質、公益性重大或關鍵產業的地方政府控制事業（SOEs）會失去保護，對於我國經濟可能產生嚴重之影響。

伍、結論

CPTPP 政府控制事業專章最大價值在於利用量化標準結合彈性的例外排除措施去解決當今國際貿易理論中「政府球員兼裁判」（即政府放棄管制角色直接進入到市場中，所可能導致之不公平貿易競爭死角），而這個問題在 GATT 時期雖然有意識到，卻礙於缺乏具體法條構成要件之細節規定，範圍適用上變得狹隘；另一方面 SCM 協定係針對個案之「政府」或「公共機構」補貼行為是否有造成不利影響和損害，其爭議點也落在「公共機構」之解釋及認定，也並非處理整體政府控制事業（SOEs）所導致之不公平貿易競爭問題。

在現今自由貿易協定破碎化之現勢，冀望在 WTO 基礎上更進一步推動 WTO Plus 等高規格之談判並非容易，事實上透過 CPTPP 協定政府控制專章讓研究者們有機會以不同的角度反思「競爭中立」之概念，例如：公司治理和問責機制，也強化了政府控制事業（SOEs）透明化義務，此點是 CPTPP 協定政府控制事業專章最可貴之處，不僅是針對市場進行規範，也是間接地推動政府控制事業（SOEs）之公司治理。這部分跟傳統國內法所理解的民營化做法並非是相似的概念，傳統公營事業民營化之目的，係透過民營化開放產生之市場競爭機制去讓政府控制事業（SOEs）進行讓利，去刺激公營事業就體質上進行改革。然而 CPTPP 協定政府控制專章並非要去介入各會員之民營化政策選擇，其目的是希望透過對政府控制事業（SOEs）的治理，去改善其作為政府與私人混合體在參與市場之「商業活動」時能保持「理性個體」，也就是 CPTPP 協定政府控制專章一直所要強調之「商業活動」與「商業考量」。另外需要注意之處在於，儘管 CPTPP

協定對於政府控制事業 (SOEs) 規範範圍已經相對明確但並非完美，事實上仍然無法輕易辨識政府控制事業 (SOEs) 是否從事「商業活動」。

此外 CPTPP 協定還提供一個客製化「例外排除」清單之機會，讓各個會員體可以藉由安排豁免清單之過程去檢視自身的產業發展及政策措施。因此從 CPTPP 會員加拿大之經驗也可以觀察到，欲要處理 CPTPP 協定與國內法規定義落差問題，其實有許多方法可以組合使用，並非僅有單一手段處理，換言之，由於各國產業結構發展差異，也會產生不同型態之問題，實際上可視各國產業型態，透由分級方式漸進式的去改善政府控制事業 (SOEs) 。

A 級 (透過豁免清單進行必要安排)：短期內我國政府可以針對具有主權性質、公益性重大或關鍵產業列出豁免清單，也可參考我國「禁止及限制僑外人投資業別項目」之產業分類進行初步之安排方向，基本上 CPTPP 協定內會員共通認列的是「能源項目」與「交通運輸」等公用事業，但根據不同會員內部狀況也會有個體化之差異，例如：澳大利亞與加拿大就將「原住民權益」加入豁免項目，而如越南或馬來西亞則會更重視「中小企業」之豁免，視該國產業政策為定。

B 級 (僅需要針對產業內部結構進行調整)：針對政府僅投資但不介入經營權，符合政府控制事業 (SOEs) 定義之民營企業可利用調整自身政府持股比例或是董事管理成員人數去將低公股實質控制之權利，另外也能借鏡加拿大皇家公司之因應策略，利用行政上的軟法工具加強政府控制事業 (SOEs) 之組織問責機制，將政府股東與董事經營權有效分離，避免經營上之不透明與弊端。

C 級 (需要透過修法或立法才能解決)：當政府控制事業 (SOEs) 很明顯是與民爭利，其參與市場亦從事「商業行為」並且壟斷市場，那該政府控制事業 (SOEs) 並無保護之必要性，予以加速民營化能有效減少此類政府控制事業 (SOEs) 擾亂市場。

最後本研究案綜合參考我國實務與加拿大經驗所得出，CPTPP 政府控制專章並非直接關乎國營事業民營化之議題，反而更側重於政府控制事業 (SOEs) 之公司治理問題，事實上就如同加拿大經驗，我國並不一定要修法完全貼合 CPTPP 協定政府控制專章之定義，大多數情況下政府是作為投資或是轉投資者進入到市場中，實際上也不一定會真正導致「非商業援助」、「不歧視待遇」和「商業考量」等義務違反，是以，如同上開之 B 級方法予以產業調整即可。惟我們兩國關於政府控制事業 (SOEs) 之法律大多集

中在「中央政府」層面，對於「地方政府」並沒有完整的法規去監督管理，本研究案認為如果透由修法將我國「公營事業」定義範圍規範清楚，並且有清晰的權利義務和問責規範，對於我國政府治理政府控制事業（SOEs）有更大的進步。

參考文獻

中文文獻

期刊論文

李本，CPTPP 國有企業規則例外條款：解構與建構，上海對外經貿大學學報 第 30 卷第 3 期（2023 年）。

李淳，TPP 新興議題對臺灣之意涵：以政府控制企業專章為例，經濟前瞻雙月刊，第 165 期（，2016 年）5 月 12 日。

張南薰，SCM 協定第 14 條之適用及審查權限——從 WTO 對國營事業補貼行為之實務見解談起，東吳法律學報第 33 卷第 2 期（，2021 年）7 月。

張南薰，TPP 協定對國營事業商業活動之規範，第十六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集（，2016 年）6 月。

楊培侃，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，第十八屆國際經貿法學發展學術研討會論文集（，2018 年）5 月。

劉心國，論《美國—墨西哥—加拿大協定》國營企業專章若干重要規範——以其與 CPTPP 之差異為中心，政大商學院國際經貿組織暨法律研究中心 經貿法訊第 242 期，（2018 年）12 月。

劉坤億，英國柴契爾政府改革背景與理念的探索，行政暨政策學報第 36 期（2023 年）。

顏慧欣、王煜翔，WTO 改革、挑戰與前景，經濟前瞻第 202 期（，2022 年）7 月。

學位論文

李柏青，GATT/WTO 國營貿易事業規範之研究，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，（2005 年）。

蔡嘉柔，國營事業董事會制度之研究——以臺灣菸酒股份有限公司為中心，國立臺北大學法律學系碩士論文（2021 年）。

研究報告

李淳、羅時芳、王煜翔、蘇怡文、許裕佳、李宜靜、聶廷榛、王韻潔、余飛槿、黃英傑，WTO 暨 RTA 中心，OECD 近期重要貿易議題研究執行成果報告書，109 年度國際經貿政策研究中心計畫（WTO 暨 RTA 中心計畫）子計畫五：專題研究：專題研究（2020 年）。

英文文獻

書籍

Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (2009).

Joseph Nye, *The Future of Power* (2011).

Joseph Stiglitz, *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent* (2019).

McDonald, Scott Douglas, *Transforming Logistics in a Developing Nation* (2024).

Nawawi WK. New Rules for State-Owned Enterprises in the CPTPP. In: Lee C, Bhattacharya P, eds. *The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: Implications for Southeast Asia*. ISEAS–Yusof Ishak Institute (2021).

Paul Krugman, *Pop Internationalism* (1997).

Robert Keohane, *After Hegemony* (2005).

期刊論文

Andrew D. Mitchell, *Navigating State Interventions: The Pivotal Role of PTAs in Modern Trade Conflicts*, 25 Chi. J. Int'l L. 200-201 (2024).

Henrique Choer Moraes, *The Changing Logic of International Economic Law*, 27 UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs. 115 (2024).

Leonardo Borlini & Peggy Clarke, *International Contestability of Markets and the Visible Hand Trade Regulation of State-Owned Enterprises Between Multilateral Impasse and New Free Trade Agreements*, 26 Colum. J. Eur. L. 99-100 (2021).

Ming Du, *Chinese State-Owned Enterprises and International Investment Law*, 53 Georgetown Journal of International Law 627 (2022).

Ming Du, *Unpacking the Black Box of China's State Capitalism*, 24 German Law Journal 125 (2023).

Minwoo Kim, *Regulating the Visible Hands: Development of Rules on State-Owned Enterprises in Trade Agreements*, 58 Harv. Int'l L.J. 238-239 (2017).

Ru Ding, *Public Body or Not: Chinese State-Owned Enterprise*, 48, Journal of World Trade, Issue 1, 167, 173-174, (2014).

Shixue Hu, *Clash of Identifications: "State Enterprises" in International Law*, 19 U.C. Davis Business Law Journal 171 (2019).

Sungjoon Cho & Wentong Zhen, *Interfacing Twin Capitalisms: A Communitarian Approach*, 58 Texas International Law Journal 97 (2023).

Yingying Wu, *Reforming WTO Rules on State-Owned Enterprises: SOEs and Financial Advantages*, 39 Northwestern Journal of International Law and Business 275 (2019).

Zachary Bailey, *The Case for A New "Public Body" Standard: The Future of State-Owned Enterprises Within the World Trade Organization*, 37 Temp. Int'l & Comp. L.J. 56-59 (2022).

研究報告

OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215610-en>, last visited 10/27/2024.

OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>, last visited 10/27/2024.

OECD (2015), *State-Owned Enterprises in the Development Process*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229617-en>, last visited 10/27/2024.

OECD (2016), *State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262096-en>, last visited 10/27/2024.

OECD (2020), *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>, last visited 10/27/2024.