

跨太平洋經濟夥伴協定 (TPP) 與競爭政策

■演講人：邱俊榮教授
(國立中央大學經濟學系)

壹、前言

貿易協定中與公平會較為相關的議題為競爭政策。近幾年簽訂的「自由貿易協定」或「區域貿易協定」(FTAs/RTAs) 中，越來越多協定將競爭政策納入。我國政府現今積極推動加入TPP，故許多前置工作應事先完成。目前TPP全貌尚不明確，但確定的是其中一章專為討論競爭政策。這些章節包含競爭政策，皆有一個共同特色—須符合「競爭中立」原則，意即所有市場上的交易、買賣，皆須建立在公平的基礎之上。TPP中的競爭政策與公平交易法無直接相關，TPP競爭政策中有更多規範國營事業的問題，因國營事業有政府力量做後盾，在市場上的交易對民營廠商較為不公平，因此競爭政策的考量，是為了維護競爭中立原則。

TPP競爭政策之背景是為了配合美國製造業回流政策，美國總統歐巴馬為了提升就業率，讓製造業回到美國，並將製造業之產品賣至世界高價位的市場。TPP第一輪談判約只剩美國和日本的問題較為棘手，日本和美國主要面臨競爭政策相關問題為日本郵政體系，當年在美韓FTA亦曾面臨相同問題。臺灣及韓國郵政體系最初皆為日本人所設定，因此十分類似，未來談判時，可預見此一郵政問題為日後必須面臨的課題。若臺灣表示想要加入TPP，我們可參考美國在過去幾年內和其他國家簽定的自由貿易協定所訂定之規

範，作為參考的依據。

貳、跨太平洋經濟夥伴協定的成形與思維

TPP的前身係2005年由新加坡、紐西蘭、汶萊及智利共同發表簽署的「跨太平洋戰略經濟夥伴」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP)，或稱Pacific 4或P4。2008年，美國邀集P4國家改以跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)為名進行談判，目前總計有12個成員國，成為第一個連結亞太的區域貿易協定。雖韓國日前亦宣稱欲加入TPP，但其迫切性較臺灣低，因為美韓間已有美韓FTA，反之，TPP對臺灣而言，是較為重要之議題。

TPP具有以下幾點特色，首先，不同於多數 FTAs/RTAs 具排他性，TPP明文規定開放給APEC成員或看法相近的其他經濟體，在締約方同意下可以加入。

第二個特性為內容具廣泛性與高品質，包括商品貿易、原產地規則、關務、便捷化、教育、科技合作、爭端解決、環境等。與其他 FTA 相較，TPP 具相對高的品質，規定2015年前將關稅降為零，協定生效後2年內，要著手談判投資、金融業自由化等，會員間亦簽署和勞工關係相關具有約束力之諒解備忘錄。

第三個特性為談判進程具彈性，不同成員國的國情不同，因此對每個章節的接受度不同。該協定強調「彈性次序、多軌多速」的關稅減讓過程，「彈性次序」是指減讓項目無固定順序，「多軌多速」是指減讓時間表及速度不定，可分階段完成減讓，其優點是可提升可行性，加上每次檢驗及開放期較接近，有提示締約國具體落實之作用。

第四個特性是與其他「緊密經濟夥伴關係」(CEP)或FTA之包容性較大，例如TPP與「紐西蘭與新加坡更緊密經濟夥伴協定」(ANZSCEP)之原產地規則不一致，然新加坡、紐西蘭兩國讓廠商擁有選擇空間。

最後一個特性為條約修改程序簡便。P4條文已成範本，欲加入之經濟體無須就內容與締約國再度進行談判，對臺灣而言十分重要，已成形之規範接受即可，不需要再經由雙邊談判，然已加入之締約方可循內部程序修改條文。

參、新世代自由貿易協定中的競爭政策

競爭政策大致可分為廣義和狹義。TPP中採取的政策屬於較廣義的定義，政府為促進及保護競爭所採取之方法，包含為達相同目的可適用之競爭法。而公平交易法，則屬於較狹義定義的競爭政策，指針對私人部門之反競爭行為，規範企業之聯合、獨占行為以及其他不公平之競爭行為等，防止企業不當保護或擴張市占率，以確保價格制定和生產資源配置不受限制行為或其他反競

爭措施之影響。

目前全球已簽署的300多個FTAs與RTAs中，約有100個協定納入競爭政策，占33%，且約有80%是於過去十年間簽署。意即近幾年洽談FTAs時，有將廣義的競爭政策納入考量之趨勢。納入競爭政策之原因，首先是貿易政策和競爭政策的關係，貿易政策是為外國供應商建立競爭規範，競爭政策則是在國內市場為國內外供應商建立競爭規範；兩者具有密切關聯性；第二個納入競爭政策章節的原因是可以確保貿易自由化之利益不被限制性商業行為所抵消，洽談FTAs或RTAs，主要原因是想擴大商業利益，若存在不良的商業行為，則可能抵銷這些商業利益，因此為了確保在自由市場所達成之貿易利益，將競爭政策納入章節¹。第三個納入競爭政策章節的原因為國內競爭政策的規範可能會對其他國家造成負外部性，例如出口聯合行為或是進口聯合行為。現今臺灣公平交易法聯合行為中，有7項行為是可以申請例外許可，其中，即包含一個輸入及一個輸出聯合行為，這些規範是為了保護自身廠商，一旦需要和國外洽談FTA之競爭政策調和時，恐怕引起其他國家質疑，但此範疇尚需藉由檢視外國之競爭政策或外國反托拉斯法，是否有類似可以被許可之聯合行為²。第四個納入競爭政策章節的原因是跨國公司透過購併等進行全球布局日益增加，壟斷的可能性變大，需透過競爭政策之調和，方能有效執行競爭法；第五個納入競爭政策章節可能的原因為個別企業之反競

¹所謂的限制性商業行為可分三類：(1) 實行壟斷支配地位：企業之間通過正式或非正式、書面或非書面的協議或安排，謀取在整個產品製造、銷售過程中的壟斷支配地位，或同類企業之間通過協議來控制價格、劃分市場，以消除其內部的競爭，排除外來的競爭。(2) 濫用市場支配地位：企業單獨或與其他企業聯合利用某項技術、某項服務及某一類商品的優勢地位，濫用或謀取濫用市場支配地位的行為。(3) 實行不公平及歧視性的做法：提供者利用其各方面的優勢，將一些不合理、不公平甚至是帶有政治、種族性歧視的條款強迫另一方接受。

²原則禁止，例外許可包含：(1) 為降低成本、改良品質或增進效率，而統一商品規格或型式者。(2) 為提高技術、改良品質、降低成本或增進效率，而共同研究開發商品或市場者。(3) 為促進事業合理經營，而別作專業發展者。(4) 為確保或促進輸出，而專就國外市場之競爭予以約定者。(5) 為加強貿易效能，而就國外商品之輸入採取共同行為者。(6) 經濟不景氣期間，商品市場價格低於平均生產成本，致該行業之事業，難以繼續維持或生產過剩，為有計畫適應需求而限制產銷數量、設備或價格之共同行為者。(7) 為增進中小企業之經營效率，或加強其競爭能力所為之共同行為者。中央主管機關收受前項之申請，應於3個月內為核駁之決定；必要時得延長一次。

爭行為可能造成市場進入機會之限制，個別企業可能是國營企業。

肆、跨太平洋經濟夥伴協定中的競爭政策規範

TPP競爭政策實際大綱如下列7項：

一、目標

- 1.創造並維持開放競爭市場以促進經濟效率及消費者福祉。
- 2.各會員承諾降低和移除貿易及投資障礙，包含：**(1)**競爭政策法規，應用於各種商業活動。**(2)**競爭政策法規不歧視不同的經濟體。此項目在美新FTA中，即有明確的規範。
- 3.確保貿易自由化之利得，不被反競爭商業行為所抵消。

二、競爭法之施行

- 1.採取或維持競爭法。TPP成員應禁止反競爭商業行為，促進經濟效率和消費者福利。
- 2.法規一致性。不論企業的擁有者為國營或民營，其商品與服務皆受競爭法規範。
- 3.在透明化情況下，特定部門擁有豁免權。競爭法應用於所有商業行為，然而，各TPP成員在透明且為公共政策或公共利益之前提下，特定部門可擁有豁免權，且這些豁免權不應對其他TPP成員有負面影響。
- 4.建立或維持競爭執法機構。競爭執法機構應禁止反競爭商業行為，且施行政策

不應偏袒經濟體內的企業行為。

- 5.確保受制裁者得以申訴。

三、合作

- 1.交換訊息以協商或協調競爭政策。
- 2.藉由競爭執法機關尋求合作協議。

四、告知

- 1.發生以下反競爭商業行為時，應告知其他經濟體：**(1)**對其他經濟體的重大利益造成影響。**(2)**對其他經濟體在競爭相關限制有直接影響。**(3)**涉及在其他經濟體境內的反競爭行為。
- 2.在不違反雙方競爭法下，於初期協商程序即應告知。

五、諮詢和訊息間交流

- 1.任一TPP成員提出要求，即須在此章節對其不利的貿易和投資展開協商，保障成員國之權益。
- 2.任一TPP成員應保密協商內容，經濟體間亦可協商公開不須保密之資訊。

六、國營、民營企業委託具有特殊或排他性權利。

七、爭端處理

- 1.當一經濟體實行適當的條例時，另一經濟體無權干涉。
- 2.TPP協議或本章所引發的問題，任一經濟體不得訴諸任何爭端處理程序。所有競爭相關爭議都要在此章節中進行處理。

關於競爭政策，會員國間存在一些異議，可由目前協商結果了解各國立場。第15回合談判

中，美國草案要求針對國營事業參與部門建立「競爭中立」的管制環境，馬來西亞、新加坡與越南反對，馬來西亞、新加坡兩國主要關切對於其主權基金的影響，因此整體未達成共識。第18回合談判主要反應澳洲與美國立場，其中澳洲主張政府若對國營事業給予補貼，導致國營事業與其他國家之民營企業處在不公平競爭環境，國營事業應將部分所得交至政府以抵消此一不公平之情況，美國認為此提議僅維持形式上的競爭中立原則，因而強烈反對³。第19回合談判美國及澳洲要求國營與私人企業具公平的競爭條件，提案給予國營企業之改革3至5年的緩衝期間。其中，馬來西亞提供國營企業特別優惠措施，越南則擁有7,000家國營企業，因此兩國在國營企業改革領域要求較長之緩衝期。就美國而言，因為最終達到競爭中立原則，因此要求緩衝期可予以接受。

伍、我國加入跨太平洋經濟夥伴協定與競爭政策的調處

TPP對臺灣之影響最深者為TPP成員國關稅削減制度，臺灣重要出口產品項目區分為中間財及消費財，由於各國的關稅結構多以消費財的關稅稅率較高，故消費財出口多將面臨較嚴峻的價格競爭壓力。另一方面，縱然中間財關稅稅率相對較低，但在現今的區域協定多包括原產地規定等其他影響貨品貿易之章節議題下，中間財則不僅將面臨削減關稅之貿易移轉影響，更可能面臨被其他非關稅因素導致產品由參與區域經濟整合之成員國產品取代，或者我國企業外移生產之現象，從而對我國產業發展造成進一步不利的影響。其他對貨品貿易可能產生影響之因素，則包含紡織品與成衣及相關原產地規定，若臺灣無法

加入TPP，可能影響已在海外布局臺商對臺灣紡織品的採購，亦可能導致紡織上游布廠和加工絲廠出現新一波外移潮。此外，醫藥品與醫療器材及相關議題、環境議題和投資議題皆可能對臺灣造成影響。

政府積極推動加入TPP，因為加入TPP對臺灣之益處主要有貿易擴張、免於被其他國家孤立、避免過度依賴中國及引入改革力量…等。TPP其GDP規模將超越原APEC會員國的二分之一，臺灣為經濟開放型國家，加入TPP對臺灣長期的發展相對有利。若臺灣加入TPP，可以避免國際地位邊緣化，加入TPP尚可以避免過度依賴中國大陸，貿易方向更多元化是較為均衡的發展。2010年，海峽兩岸簽訂ECFA協議，兩岸進出口貿易大幅度成長，也造成臺灣經濟貿易過度依賴中國大陸的疑慮，若加入TPP，臺灣可與TPP成員進行經貿往來，依賴中國大陸程度下降⁴。

美國推動TPP背後原因是開拓其出口市場。臺灣也想藉此開拓市場，但加入是否有益無害，尚有待商榷。依個人的觀察，臺灣目前貿易被過度強調，貿易帶來效益的前提是依照比較利益原則進行生產、貿易。目前臺灣的貿易已經有些違反比較利益原則，例如：臺灣龐大製造業出口，需要許多的水、電、土地及勞動，但這些生產要素缺乏，所以進行規模量產，將價格壓低的出口模式，會過度耗用資源。並非指不要進行貿易，而是應設法符合我國的生產利益，推動產業結構的改變，附加價值的提高。因為對出口的重視，造成長期臺灣在很多事情必須容忍或妥協，內部力量較難達成改革，因此TPP最重要的意義在於引進外部力量進行內部改革，例如要求勞動條

³依照經濟角度分析，若政府進行從量補貼，會降低國營事業生產成本，進而影響其生產決策，而國營事業繳回給政府的稅為定額數，並不會影響其生產決策。

⁴根據聯合國國際貿易中心 (International Trade Center, ITC) 資料庫資料，2013年臺灣與TPP成員國貿易額占臺灣對外貿易比重的34.51%，顯示我國與TPP國家間經貿關係緊密。

件、提高環保條件，這些改革力量可以平息一些內部爭議⁵。

最後，我們可以借鏡日本和韓國與歐美貿易協定之競爭政策問題。現在TPP所討論的競爭政策主要針對國營事業，被規範的國營事業，日本和韓國主要都是郵政系統。美韓FTA協定生效後，韓國郵政受到幾項協定條款的規範，金融服務監督委員會 (Financial Service Commission，FSC) 將成為其主管當局。而臺灣現今郵局是隸屬交通部所管轄，許多規範與金管會沒有必然的關係。韓國郵政經營範圍包括郵政業務、郵政銀行和郵政保險，韓國郵政保險營收在韓國市場排名第4。自由貿易協定開放韓國保險市場，使競爭更為激烈，在此同時，韓國郵政卻依相關條款不得開發新保險產品，不過仍可微幅調整現有保險商品。其他的挑戰還包括競爭加劇的情況下市場規模變小，因此，韓國郵政計畫調整二十幾項保險商品，以因應市場競爭。

日本方面，在TPP架構下預計美國會向日方提出通關及郵政壟斷服務的交叉補貼等問題⁶。

日本保險市場商機龐大，對歐美業者深具吸引力。臺灣與日韓有非常類似的郵局體系，臺灣郵局也販售保險及基金，所以若我國加入TPP，郵局可能是繼美豬與美牛後，必須處理的問題，我國交通部或郵局，對於賣保險或基金應該做一些事先的處理。

陸、結論

競爭政策近年在國際貿易協定中備受重視，其影響不容小覷。臺灣應在簽訂自由貿易協定前，完成配套措施之規劃以因應競爭政策。特別是針對國營企業，應推動改革使經濟效率提升，增加其競爭力。

(本文係講座104年5月26日假公平會競爭中心發表之演講內容，經國立中央大學經濟學系林旅安記錄整理並經講座審訂)

⁵內部爭議包含：執法方面是否過於寬鬆，政策是否過度傾向財團，是否對勞工保護不足，是否太過輕忽環保…等。

⁶美國和歐盟多年來特別關注日本郵政集團公司 (Japan Post, JP) 的金融事業部門。根據Top Bank in the World 2012的資料，日本郵政銀行是全球第七大銀行體系，總資產達2.51兆美元。Top Insurance Companies則指出日本郵政保險是全世界最大的保險事業，2012年為止總資產達1.26兆美元。