

《公平交易季刊》  
第七卷第一期 (88/1) , pp.163-169  
◎行政院公平交易委員會

# 參加亞太經濟合作會議 (APEC) 「國際競爭政策訓練計畫」報告

黃定方、馬泰成\*

## 壹、背景說明

韓國公平交易委員會 ( Korea Fair Trade Commission , KFTC ) 繼 85 年及 86 年 8 月間於韓國漢城舉辦二次 APEC 架構下之競爭政策訓練計畫，對 APEC 各會員體與其他亞洲國家之官員施以教育訓練後，復於 87 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，舉辦第三次訓練課程，具體實踐 APEC 大阪行動綱領中各會員體所形成之共識，提供各執行競爭政策相關業務之政府官員技術協助與教育訓練，以調合並瞭解各會員體與亞洲其他國家競爭制度。

本訓練計畫由韓國公平交易委員會主辦，並由韓國發展研究院 ( Korea Development Institute , KDI ) 協辦。

本次參加訓練課程之學員共二十名，分別來自馬來西亞、墨西哥、菲律賓、新加坡、泰國與我國，以及非會員體之俄羅斯等十個經濟體。

## 貳、以競爭政策解決亞洲金融危機

本計畫主要係韓國為具體實踐 APEC 大阪行動綱領中各會員體所形成之共識，提供各執行競爭政策相關業務之政府官員技術協助與教育訓練，以調合並瞭解

---

\* 本文作者黃定方現為公平會主任秘書；馬泰成現為公平會第二處專門委員。

各會員體與亞洲其他國家競爭制度所主辦。因近來亞洲金融危機嚴重影響日本、韓國以及其他東南亞國家，故如何利用競爭政策解決金融危機，即成為與會代表關切之重點所在；其中，日、韓政府均深切體認目前經濟危機，係肇因於各該國以往過度強調以保護為主之產業政策，並輕視競爭政策，以致扭曲市場機能造成資源配置失當、外債高築及總體競爭力低落之經濟困境所致。為解決此一危機，韓國及日本業已大幅改變以往之發展策略，轉而重視競爭政策，並極力加強競爭法執法機關之權限。（惟其他東南亞國家如：印尼、馬來西亞及泰國則仍堅信金融危機主要是源於歐美金融機構及大企業之投機及套利行為所致，與其本國經濟發展策略較無關聯，故其傳統之發展策略暨產業政策勿須做過度修正，亦無實施競爭法及強調競爭政策之必要。）準此，以下首先擬就本次亞洲金融危機發生背景做一說明並將韓國及日本所採取重視競爭政策及措施分述如次：

### 一、背景說明

依據古典經濟學理論，經濟活動係透過勞力、土地、資本及企業家精神等四個生產因素進行。理論上，生產因素投入愈多，產出愈多，經濟越富有。惟就現實情況而言，國家總生產力的提高尚須視生產因素使用效率（即所謂之總體經濟競爭力）高低而定。而競爭力之高低，則主要決定於政府之經濟政策，故如何提供一套遊戲規則，制定合理之競爭制度及法令規章，使得參與者能在一個公平合理的環境下，從互相競爭、進而調和共利，以達成「人盡其才，貨暢其流，地盡其利，物盡其用」的柏拉圖最適境界，即為經濟發展策略之重要目標。易言之，如何由民間自行依照本身所具備之比較利益，以決定各種生產因素的投入數量，尚有賴政府致力於提供一個自由的競爭環境，此即為政府的角色應由經營者轉變成為管理者，以及「以競爭政策為主，產業政策為輔」經濟發展策略的真諦所在。

以本次亞洲金融危機為例，部分亞洲國家如韓國、日本、泰國、印尼等國，由於長期以來政府對於產業發展管制過多，忽視競爭政策，並透過各式金融補貼，要求金融機構挹注大量資金予財閥集團，致造成市場扭曲，企業未能依據本身的比較利益，大量舉債，盲目投資；惟其本身卻缺乏有效利用投資設備之能力，政府亦無法提出一套合理之競爭制度，以致生產過剩，產品僅能以低於成本的價格傾銷國外。時間一久，經營窘態畢露，終致銀行破產、外債無力支付、匯率大幅貶值、市

場極度投機的金融風暴。因此，基本上，以上國家之經濟危機係源自忽視競爭及市場機能，以人爲方式投入大「量」生產因素，卻又不重視「質」之提昇所致。

所幸，我國政府相對於其他亞洲國家，對於企業經營之干預較少，且各項施政又多致力於競爭環境的改善。因此，類似韓國、印尼及泰國之盲目投資現象，並不多見，投資率亦維持在 20 % 左右之適度水準，較之韓國動輒超出 30 % 低許多。事實上，如果把台灣地區投資率和經濟成長率做一個統計分析，則二者之關係反而呈現出負相關的現象，投資越多經濟成長率越低，投資越少經濟成長率越高，與經濟理論完全相反。而造成此一現象之癥結，並非經濟理論繆誤，而係吾人對於投資和生產效率的認知不同所致。蓋自從工業革命以來，蒸汽機、電話、汽車的出現，已然改變人類生產方式，經濟價值的重點，從「人性」轉爲「物性」；凡事都追求數量的增長，不注重效率的提昇，因此，對於機器設備等「物力資本」( Physical Capital ) 的大量投資，成爲經濟發展的主要支柱；反之，對於比較強調人性、競爭機制和生產效率提昇的「人力資本」( Human Capital ) 反而淪爲次要地位。但是，此一著重機器設備等「物力資本」投資之生產方式，隨著 1980 年代國際貿易、電腦半導體、生化科技等知識密集產業之勃興已有明顯消長，著重制度面、競爭面等「人力資本」投資，又再居於重要地位。依據研究結果顯示：如果我們能對投資做一個調整，並且把反映制度面的人力資本投資納入經濟模型，則投資率與經濟成長仍能維持一高度之正相關現象，而人力資本中最重要環節即是競爭環境的建立，即人爲管制之解除。

以上立論之政策性涵義，即政府應重視競爭政策，儘量減少干預，解除不適當的管制，裁併不必要的機關，並將公營事業民營化，如此方能將各項生產因素及經濟資源留給民間部門使用，以藏富於民並提高整體經濟競爭力。

此一做法完全符合國際潮流趨勢，依據 OECD 所做專案研究，自 1980 年代以來，各主要先進國家已陸續針對金融、運輸、電信及大眾傳播等以服務業爲主之產業，解除各該事業之市場障礙並放寬價格管制，從而導致 1990 年代以來各國經濟成長迭創佳績，失業減少，預算赤字降低；經濟體質在解除管制的帶動下，已經得到顯著的改善。反之，一向對解除管制及政府改造運動不太熱心的日本、韓國及其他東南亞國家，最近則是困頓連連，非僅國內需求低迷導致經濟蕭條，更有金融

風暴接連發生，嚴重影響經濟體質，足證競爭政策及解除管制之重要性。有鑑於此，韓國及日本業已大幅改變以往之發展策略，轉而重視競爭政策，並極力加強競爭法執法機關之權限，以下謹就韓、日做法分述如次。

## 二、韓國作法

韓國貿易及競爭機關首長於研討會中均再三強調，近十年來，由於全球技術創新及各國貿易障礙之陸續解除，已使全球性競爭市場逐漸形成，並凸顯出競爭政策之重要性，惟韓國卻仍固守以往僵硬之發展策略，仍然以政府行政指導之方式，過度介入市場運作，以致造成下列導致金融危機之實質性因素：

- (一)政府對產業過度之管制及干預，導致財團大量舉債及獲利過低。
- (二)公司管理策略不透明，致使小額投資人權益受損及導致股票市場不健全。
- (三)金融機構監督不足導致道德危機，企業透過不當方式取得借款，致使銀行不良放款高度成長。

以上因素加上國際經濟景氣趨緩，終造成韓國本次金融危機、股票下跌、韓圓貶值、外債無力償還。從而凸顯市場導向發展策略之重要性以及「以競爭政策替代產業政策」之必然性。目前，韓國上下已深切體認，競爭政策是解決金融危機之唯一方法，並且在 IMF 的指導下，進行下列重要革新：

- (一)實施資本帳自由化，允許海內外直接及間接投資，以放寬對公司資金之管制。
- (二)預定於 1999 年起，將要求財團製作完整的財務報表，以提高公司財務透明度。
- (三)加強對上市公司管理階層之司法監督，以保障小股東權益。
- (四)自 1998 年 2 月起，嚴格管制財團破產程序。

為執行以上政策，韓國自 1996 年起，已開始擴大韓國公平交易委員會（Korean Fair Trade Commission，以下簡稱 KFTC）之組織編制，除增加預算員額外，並將 KFTC 提昇至部會層級。而 KFTC 為因應本次國際金融危機亦陸續採行下列措施：

(一)積極進行解除管制：

1. 成立解除管制專業小組（Deregulation Task Force），以推動各項解除管制工作。
2. KFTC 積極透過內閣會議及與各部會諮商，解除國內主要產業之市場進入

障礙、價格管制、並簡化新公司之設立程序。

3. 減少公平法除外規定之適用範圍，並草擬「卡特爾規範法」( Act On Comprehensive Regulation of Cartels )，以減少事業依其它法律規定所為之卡特爾行爲，得以不適用公平法規定之情事發生，從而促進市場競爭。  
(目前韓國財團所為甚多之不公平競爭及獨占行爲皆係源於政府法律之保護，而不受公平法之規範)。

(二)促進市場競爭：

1. 積極執行公平法，KFTC 處理之案件，由 1981-1994 年之平均每年 600 件增加至 1995-1997 年之 700 件。(其中百分之六十係處理不公平競爭行爲，例如：不實廣告及拒絕交易。)
2. 鑑於韓國多數之獨寡占廠商，係源於政府法律之保障，KFTC 爰選取 26 個市場集中度較高之產業，例如汽車及輪胎製造業，就其產銷階段予以通盤檢討，以更正制度面及行爲面因素對市場競爭不利之影響。

(三)重整財團結構：

財團雖對韓國過去的經濟發展有顯著之貢獻，惟其過度擴張至少造成下列兩項影響不利於經濟成長並阻礙中小企業生存之發展：

1. 財團以交叉補貼方式，形成不公平競爭及獨占力量。
2. 財團以不當取得貸款，過度擴張，形成許多低效率且經營風險甚大之「邊際事業」。

為更正以上情況，KFTC 亦採取多項措施，以健全財團會計制度及加強其經營策略之透明化，並嚴格監督可能限制市場競爭之事業結合。

### 三、日本作法

鑑於近來亞洲金融風暴對日本經濟之嚴重影響，就競爭法主管機關而言，日本已深切體認「欲解決金融危機，首先需排除不當管制；欲排除不當管制，首先需更正或大幅縮減競爭法之除外規定」之重要性。基於此一認知，日本公平交易委員會(JFTC)所採行之因應措施甚為簡易直接，即為通盤檢討除外規定之適用範圍，並透過內閣會議及與各部會積極諮商，以解除國內主要產業之不當管制，期使市場競爭能落實至經濟體系內每一部門。

## 參、建議

為落實我國解除管制工作，有關公平會繼續努力之事項應包括：

- 一、積極與產、官、學界溝通並透過各式媒體宣導解除管制工作之重要性，以形成全民共識。
- 二、配合 APEC 解除管制議題之進展，建立各部會解除管制工作時程，掌握我國解除管制進度。
- 三、配合經建會亞太營運中心之進展，主動參與該計畫所列管之修法工作，並研究將四六一專案及亞太營運中心計畫所列修法工作合併之可能性。
- 四、通盤檢討除外規定之適用範圍，並透過行政院院會及與各部會積極諮商之方式，以解除國內主要產業之不當管制，期使市場競爭能落實至經濟體系內每一部門。
- 五、促使各產業加速其開放之腳步，並參與開放後市場之規劃：國內若干受管制產業，例如：電信、電力及郵政等，未來勢必將開放民間投資，為避免開放初期市場力量過度集中，公平會宜審慎規劃執法方向並掌握各產業行銷通路，以避免形成新的卡特爾或獨占。
- 六、面對開放過程中所可能產生之交易紛爭，應及早規畫因應：市場開放後，由於生產、行銷通路、交易條件等之改變，勢將引發新的交易紛爭。在紛爭之處理若稍有不當，將可能影響開放之成效。競爭法主管機關若能掌握先機，則對市場之公平交易將有進一步之助益。
- 七、推動國營事業民營化：依我國經濟環境而論，國營事業影響既深且遠，其所持資源已非為民營事業所能達成，相對的，若其效率偏低，則所浪費之資源亦相對增加，國營事業之問題已非單純之規模經濟或政策理由所能承擔或說服，故在解除管制之方向上，已規劃之經建會亞太營運中心應為經，另以國營事業民營化為緯，經緯並行，加速解除管制之進行及範圍，始能在短期內立竿見影之效。
- 八、強化競爭法與競爭政策國際交流合作經濟自由化與全球化，已成為國際間一致追求之目標，競爭政策與解除管制對國際經貿之影響，備受各國關注，並逐漸

成爲國際諮商之新課題。今後，競爭法執法機關仍應繼續推動加入國際經貿組織，積極參與制定國際經貿規範，進行國際技術協助，加強競爭法國際合作，建構國內更公平開放之市場經濟法制，促進產業升級與發展，全面提升國際競爭力。

