

《公平交易季刊》
第八卷第三期(89/7)，pp.1-32
◎行政院公平交易委員會

從政府管制探討競爭政策*

張佳弘**

摘要

當前有關於競爭政策的學術探討，或從法律層面研究市場行為適法性、執法準據，或從經濟層面出發研究管制與效益的平衡，然而競爭政策所包含的理論層面，所牽涉的實務範圍，並非如此片面與絕對。本文的目的就是企圖回溯競爭政策的理論基礎，從「政府管制」的大面向，藉由系統性檢視管制的目的，諸如經濟面、政治面與社會面之管制理由分析，將競爭政策的正當性突顯出來。並在各個學說當中有計畫的整理出競爭的原貌，接著在此基礎上，對於競爭政策所包含的政策目標、理論依據、立法內容與機關執行作深入的探索，並綜合比較「結構學派」與「芝加哥學派」對競爭政策的看法，差異點何在；同時結合我國的公平交易機制，探討立法修法過程以及執掌機關--公平交易委員會牽涉之各種相關管制因素。最後，藉由對管制提出批判，以期競爭政策發揮公平正義的原則，進而對我國競爭政策有更好的期許。

*本文改寫自作者於成功大學政治經濟研究所之碩士論文「我國競爭政策管制聯合行為之研究—以大宗物資聯合進口為例」，該論文曾榮獲 87 年度「行政院公平交易委員會獎助研究生撰寫研究論文」之獎助。

**作者為成功大學政治經濟研究所碩士。

壹、緒論

現代經濟活動中少有不見政府力量涉入的痕跡，即使是奉自由主義為主臬的美國，也並非完全放任市場運作。而在干預手段當中最受到深刻批判、極富爭議的就是對市場中私經濟部門的行為者採取的若干管制（Regulation）措施。對於美國企業來說，政府管制無疑是最重要且最具試驗性的經濟政策之一，¹ 企業經濟活動與政府管制措施的相互作用，牽涉了經濟發展、財富與資源之分配，政府管制如何扮演促進整體經濟利益之最大化的角色，其關鍵點就在於「經濟機會」與「社會公平正義」之間如何取得均衡。經濟學上提供市場失靈為政府管制的理由，但是，事實上此一理由的單純性以及管制的有效性在美國已受到普遍的質疑。就如同學者George J. Stigler 就曾說：我們有一張市場失靈的表，而且是一張長長的表，如果可能的話，市場失靈應加以修正，而我們只有兩種選擇：政府或禱告；結果是兩者都用上了。² 不同於美國典型資本主義市場經濟制度，我國係一混和經濟制度的國家，社會資源之分配，乃由政府與市場機能共同決定。因此相較之下，我國對於經濟活動之管制更為嚴謹且廣泛。雖然，我國的經濟成就舉世共睹，但是長久以來種種的管制措施卻缺乏一貫的規畫，成為發展上的不確定因素，同樣也是研究領域上的荒蕪之地。本文目的是期望回溯競爭政策的理論基礎—「政府管制」，以政府管制理論要義為出發點，建立競爭政策的知識基礎，探討競爭政策的本質、施行方式以及期望達成的目標。

貳、競爭之概說

古典經濟學者 Adam Smith 認為，個人在競爭的引導或控制之下追求利益是市場經濟成功運作之最基本原理。當每個人致力於使其自有資本值極大化時，Adam Smith 說：「他必須儘可能地使每年的社會收益增加。一般而言，他實際上並非有

¹ C. Winston (1993), "Economic Deregulation :Days of Reckoning for Microeconomists", *Journal of Economic Literature* Vol. XXXI, Sep. 1263-1289.

² 吳惠林等譯，Gerge J. Stigler著，人民與國家——管制經濟學論文集，1991，台北：遠流出版社，頁141。

意地去促進公共利益，也不知道他有多少的貢獻，...他的目標是增加他個人的利益，在各種情況下，個人被一隻看不見的手所引導，而不知不覺之中達到了一個最終的目的。³」

Adam Smith 所稱「看不見的手」，是指在競爭力量之下所孕育出來的一套價格機能。一旦競爭的力量被「獨占的巨輪」所壓抑，則資源配置之效率被破壞，而無法達到符合社會全體利益最大化的境界。而在廠商行為方面，Adam Smith 認為就本質上而言，競爭是在一個市場內許多賣方為了爭取買方的個別努力行為。⁴ Adam Smith 的分析，雖大部分已不合時宜，但他對自由競爭效率的主張，對依賴自由市場運作以解決經濟問題的國家而言，仍是一個富有哲理性的磐石。自 Adam Smith 以降的經濟學家，都已逐漸修正了對競爭的看法。

例如持市場對立說的學者認為，所謂的市場競爭談的就是市場對立（market rivalry），對立的本質是爭取互不相容的市場，而對立的狀態指的是：各自賣方均極力想將自己的產品獨立地賣給買方的一種意識或行動，而且在此一狀態下，參與廠商清楚地瞭解彼此的立場是互不相容的。⁵ 因此市場競爭程度和廠商數目並無直接相關，但與賣方之間的勾結或聯合行為有關，若有這種行為產生，市場對立程度將會降低。他們認為保持進入市場的開放（open entry）才是保障競爭的充要條件（necessary and sufficient condition），市場中一定要有對立，方能改善市場績效。⁶

然而 Geoge J. Stigler 等學者認為，就市場結構而言，最好的市場結構就是完全競爭模式（perfect competition model），其在理論與實際上具有優越性，因為在完全競爭的條件下，產品價格等於邊際成本，資源的使用達致完全的配置效率，社會福利亦達最大化。⁷ 另外，學者 F. Hayek 也認為，競爭是社會發現一些事

³ Adam Smith, (1937), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York: Modern Library, 423.

⁴ Adam Smith, 上揭書, 594-595.

⁵ F. M. Scherer (1980), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, N. J.: Houghton Mifflin Company, 237.

⁶ 參閱 H. Demsetz (1973), *Industry Structure, Market Rivalry and Public Policy*, *Journal of Law and Economics*, 16, 1-9 以及 Scherer, 上揭書。

⁷ 參閱 George J. Stigler (1965), *Essays in the History of Economics*, Chicago: Chicago University Press; "The Theory of Economic Regulation", Bell (1971), *Journal of Economics and Management*

實的過程，而發現這些事實的可能性，會因市場運作基本條件的殘缺而受到阻礙，他指出完全競爭市場實際上是無對立的，因為每個人都是價格的接受者（price taker），對立狀態是不可能的。只有資訊不完全的情況下才会有市場對立狀態，也才会有不確定性的存在。⁸

但是，對完全競爭模型能否成為政策指標的疑慮，激發了對運作規範「可行的競爭」（workable competition）的探索。學者 J.M.Clark 指出，完全競爭不存在也不可能存在，過去也可能從未存在過，故理論上之完全競爭模型無法提供可信賴之標準來判斷現實世界的情況。他進一步主張，稍微偏離完全競爭之規範，就長期而言，其傷害程度，尚低於根據一般假定下所制定的一些判斷競爭可行性之最低標準。⁹

離開完全競爭模式的政策指標，學者 J.A.Schumpeter 也不認為以壟斷為主體的資本主義與技術進步是互不相容的，他認為壟斷結構的產量必較競爭結構的產量為低，而其價格又較競爭結構價格為高的說法，只有在兩者的成本結構完全相同時，方能成立。他認為競爭事實上就是一連串的寡占或獨占的過程，寡占與獨占產生超額利潤，廠商的超額利潤會刺激自身與對手的創新行動，創新行動又創造新的利潤，形成另一個寡占或獨占的情況，如此循環不已，社會乃在一連續不斷的寡占或獨占中成長與進步。因此，競爭不是一整套均衡的條件產物，乃是一個動態的過程。¹⁰

此外，政治上對競爭觀點，其最重要的論點是，競爭所需廠商與消費者之原子式的結構，可以分散市場力，其有關經濟問題是由市場上供需雙方調整的機能所解決，而非由私人（如獨占廠商）或政府解決（公營企業或政府管制）。¹¹ 減少由政府或私人決定人民生活及命運，是自由理想中最基本的目標，同時亦為塑造民主政府體系之精神所在。此外，競爭市場制度之政治上的優點，就是「機會的自由」。

Science 2, Spring, 3-21 以及 Richard A. Posner, "Theories of Economics Regulation", *Bell* (1974), *Journal of Economics and Management Science* 5, Autumn, 335-358.

⁸ 參閱 F. Hayek (1948), *The Meaning of Competition in Individualism and Economic Order*, Chicago: Chicago University Press, 92-106.

⁹ 參閱 J. M. Clark (1955), "Competition: Static Models and Dynamic Aspects", *American Economic Review* 45, May, 450-462.

¹⁰ 參閱 J. A. Schumpeter (1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen and Unwin.

¹¹ Scherer, 前揭書 (註 5), 12-14.

在自由進入條件下，個人可自由選擇其所喜好之行業，惟一的限制是其聰明才智與技術，以及取得所需資本的能力。

所以綜合言之，不論是來自經濟上抑或是政治上的觀點，大致標榜維持市場自由競爭的原則，但誠如Clark所言，完全競爭狀態很可能並不存在一般的產業之中，而且由於資訊不完全、公共財、外部效果、規模經濟或經濟力受濫用等問題將導致「市場失靈」，任由市場運行的結果並非令人滿意，於是需仰仗政府的管制功能以維護社會公平與人民福利。

參、政府管制與競爭政策

這裡所謂的政府管制指的是政府對一切行為者（actors）所採取的一切管制措施，所以不論是經濟管制，或是競爭政策、社會管制都只是政府管制的一種管制範疇。以下本文的主旨係在探討政府管制私經濟活動的範疇，特別是著重在管制企業行為的競爭政策上，社會管制的部份只在理論比較上作為對照。除此之外，本文認為應將競爭政策與經濟管制（特別是產業經濟管制）加以區分，不僅因為兩者規範的層面有所差異，也因為執行之行政程序大相逕庭，實不該混為一談。

大體而言，當政府管制企業的價格、進出、服務等行為以達成經濟目標時，謂之經濟管制。當政府管制企業的生產、行銷、標示等行為以達成保護消費者與勞動者的安全與健康，以及提供更乾淨的環境等社會目標時，則稱為社會管制。經濟管制的主要目的，係維繫廠商間的自由競爭，以及產品與服務的公平價格，就性質而言，此種管制基礎乃植基於市場失靈的緣故；相對地，社會管制則在救濟或預防企業對個人造成危害，保障或促進健康安全與就業機會。因此，社會管制著重於確保消費產品的安全與價值、監督工作環境的條件、防止環境的污染，以及避免種族、宗教、年齡和性別在就業方面的歧視。以下就政府採取管制措施的理由，以及競爭政策與經濟管制的差異性進行分析。

一、政府管制的理由

以下本文嘗試從經濟面、政治面以及社會公平三個面向來探討政府採取管制的理由。

(一)經濟面

在市場經濟中政府經常選擇性的介入一些產業，以限制價格、整合行為、限制某些活動或甚至改變產業結構，以達到管制該產業的結果。這種政府管制措施在經濟學上最常被引述的原因即所謂的「市場失靈」(Market Failure)。理論上，市場失靈提供了管制的理由。為了防止市場失靈的弊害，政府介入經濟活動的方式之一，就是政府以管制的手段規範民間經濟行為，以達成經濟性目標或社會性目標。¹² 經濟學上認為政府管制的正當性來自於市場無法有效處理特殊結構中產品與勞務的配置問題，為解決或防止市場失靈的弊害，於是需以管制的手段來維護市場的有效運作。至於市場失靈的原因則通常來自於以下幾個因素：

1.自然獨佔 (Natural Monopoly)

自然獨佔主要來自以下兩個原因：¹³ (1)生產投入成本龐大以至於只有一家廠商在特定地區可獲得高報酬率；(2)產品或服務具有內在的自然限制以至於兩個或兩個以上的廠商競爭將造成資源浪費或誤置。

由於某些市場中具有自然獨佔的特性，或有大量的外部性，在這些市場中，由一個或較少數的廠商比多數完全競爭的廠商來得有利，而對價格的公共管制也很常見，甚至由政府出面來經營這些事業。最佳例證莫過於公用事業，如電力與天然瓦斯等。

2.外部性 (Externalities)

所謂的外部性係指市場交易的結果無法由交易相對人所完全擁有，而外溢到其他第三者身上，造成第三者承擔交易成本或效益的情形。外部性的討論大都集中於社會管制的領域，例如空氣、水、地面以及噪音污染的防治；職業安全與健康保障；有毒性化學品的管制等等。¹⁴

¹² D.F. Greer (1993), *Business, Government and Society*, N. Y.: Macmillan, 278; S. J. Walters (1993), *Enterprise, Government and the Public*, N. Y.: McGraw-Hill, 4; M. Weidenbaum (1995), *Business and Government in the Global Marketplace*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 24.

¹³ Rate A. Howell et al. *The Legal Environment of Business*, 1987 New York: The Dryden press, 308.

¹⁴ M. D. Reagan (1987), *Regulation: The Politics of Policy*, Boston: Little, Brown and Company, 38.

3.資訊不對稱 (Information Asymmetry)

當交易雙方掌握相關交易資訊不對等時，就會造成私人成本與社會成本不相等的情況，而出現市場失靈。例如相對於銷售者，消費者所獲得資訊有限，無法充分瞭解銷售者所提供之產品或勞務，致使消費者的購買行為產生問題，而造成市場失靈。造成資訊不完整的因素通常為：(1)獲取資訊的成本太高，非一般消費者所能或願意負擔；(2)由於銷售者刻意的隱瞞。解決此一問題的方法就是多提供資訊，使資訊公開化、明朗化。

4.破壞性競爭 (Destructive Competition)

當廠商參與不穩定性價格競爭時便容易發生破壞性競爭的情形，例如既有廠商為削弱新進廠商的競爭力而發生的「割喉式競爭」。因為過多的生產要素無法像勞力密集產業般迅速移轉，價格戰爭成為唯一生存之道，相對缺乏經濟力的廠商只有退出市場，才能使產能過剩的情形獲得解決。

(二)政治面

管制乃是一項政治行政程序，政治過程具有事實判斷與價值選擇的成分，由於要獲得所有事實並非輕而易舉，需要做決策判斷；而管制涉及不同觀點、利益與標準，便需要價值選擇以決定管制目標。因此管制決策充滿政治性，尤其涉及價值之分配與選擇。¹⁵除了以市場失靈為核心的經濟面理由之外，政府管制尚有來自政治面的理由如：平衡政治與經濟權力，防止經濟力的濫用；保障人民安全與健康；企業主動要求的結果等。然而政治決策的頻道可能是全面性的，或是過濾的，或是有雜訊的，¹⁶只能舉其具體而重要者歸納如下：

1.政治力與經濟力的制衡

若經濟力分散於相當數目的廠商，將能減低其受濫用的機會，市場運作才能接近最適效率水準；而且如果買賣雙方的力量懸殊，市場機能將因而受到破壞。¹⁷大

¹⁵ Reagan, *Ibid.* 2.

¹⁶ 吳惠林等譯，前揭書（註2），頁157。

¹⁷ Rate A. Howell et al,前揭書（註13），307。

部份國家制訂競爭法規的目的之一便是在防止廠商（一家或勾結之多家）濫用其市場力妨礙正常市場運行。¹⁸

2. 企業主動要求

管制雖可能是強制賦予的，卻也可能是由產業所積極追求的，學者 George J. Stigler 就認為：管制通常是企業主動要求的結果，並且基本上是為了該產業的利益而設計和運作的。¹⁹ 企業之所以會要求予以管制，最主要的目的莫過於保障現有的既得利益並加以維持，或者防止變遷可能帶來的損害，於是形成管制的政治要求。

3. 健康安全之保障

由於公眾認知環境中對健康與安全的危害，乃形成輿論共識促使政府採取管制措施，例如我國立法規定騎乘機車需戴安全帽。而此種管制目的常涉及家長主義（Paternalism）政治，在保障國民健康與安全的前提下，由政府出面採取管制措施來防止可能發生的嚴重後果。在此範疇下的管制大都類屬於社會管制。嚴格來說，經濟管制則較關心產品品質，以及服務的水準；前者例如建立產品安全標準，後者例如職業證照制。

(三) 社會公平

就管制經濟活動的目的而言，Greer 認為，雖然「公平性」的說法是較含糊且不易定義的，而且對某一團體公平，可能是對另一團體的不公平；一領域的公平也可能是對另一領域的不公平，²⁰ 但是由「公平性」的觀點探究經濟管制的目的與過程卻是必需的，也才可以反應經濟、政治以及社會價值等不同面向的影響。²¹ 另外 M. A. Crew & Paul R. Kleindorfer 也認為：「就經濟事務而言，法制體系的職

¹⁸ K.J. Meier, *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, 1985, New York: St. Martin's Inc, 273; Reagan, 前揭書（註 14）, 25.

¹⁹ 吳惠林等譯，前揭書（註 2），頁 145。

²⁰ 此處的例証詳見 Roger Noll & Bruce Owen 所著 *The Political Economy of Deregulation* 一書（1983, Washington DC: American Enterprise Institute,）。然而所謂公平是一種人言言殊、並不必然有真正的標準可循的理念。像在美國這樣政治力量極端複雜的社會，並不必然會有富商巨賈左右政策的情形，相反的，小廠商反而是最有力的遊說者。

²¹ Greer, 前揭書（註 12）, 278-280.

務以及管制機關的任務便是在講求及實現公正與公平，而非效率的問題。」²² 因此，參照其他學者的論述將公平性分為以下幾點來分析：

1. 廠商對消費者

這裡最主要處理的公平性問題是自然獨占與經濟租（*economic rent*）或暴利的問題，因為相對於消費者，生產者既獨佔了利潤，又有絕對的優勢控制價格與產量。通常處理自然獨占的方法是最大化價格管制（*maximum price level*）控制進入與生產量的管制。²³ 例如地方電力、電信等服務。而處理經濟租的問題，則一般是提高價格水準的管制，例如美國 1970 年代對石油與天然氣的管制。

但是，經濟管制理論常忽略政治壓力被運用來透過管制以降低價格的情況。管制的理由基於當生產者快速形成很大的經濟租時，會將所得自生產者移轉至消費者。學者 S. G. Breyer 就認為此種管制的爭論不在於資源使用的效率，而是在所得的公平分配上。²⁴

2. 廠商

此時處理問題是：破壞性競爭、市場不穩定性以及對共同資源的運用與保護。前者管制的方式為降低價格管制，進入管制與生產量的管制，例如鐵路、貨運、航空的管制方式。後者則以進入與產出的管制為主，例如電視、廣播等等。²⁵

3. 不同的消費者之間

不同的消費者可能面臨的問題是不公平的差別取價（或稱價格歧視，*Price Discrimination*）以及補貼的需求。解決價格歧視的方法是對其產業的價格結構作管制，例如長短程的鐵路運輸價格管制。而對補貼需求的問題，除了價格結構的管制之外，尚需有進入與退出市場的管制，例如小城市的航空服務等。²⁶

雖然管制可以預防不公平的差別取價，卻也可能「懲罰」了公平的差別取價。

²² Michael A. Crew & Paul R. Kleindorfer, *The Economics of Public Utility Regulation*, 1986, Cambridge, MA: MIT Press, 27-28.

²³ Greer, 前揭書（註 12），281-283.

²⁴ S.G. Breyer, *Regulation and Its Reform*, 1982, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 21-23.

²⁵ 見註 23。

²⁶ Greer, 前揭書（註 12），284~285.

也就是說，雖然差別取價對特定消費者收取高於成本的價格，但是卻可能將超額利潤用來使其他消費者有低於成本的價格。²⁷ 易言之，對消費者補貼的用意是管制者為了保障特定「相對弱勢」的消費者。

4.不同廠商之間

這裡處理的問題包括：Cream Skimming（或稱「吸脂」）的問題，以及新進入者與既存廠商的問題。管制的方式則包括：進入管制，價格結構的管制，價格下限的管制。²⁸

Cream skimming 的問題是，在特定利潤率高的生產項目之中，例如高運載量的航線，將吸引新進入廠商只提供高利潤率項目的服務，進而離開無利潤的原來產業而進入受管制的產業，或者低利潤率的服務項目將乏人問津。此時管制的任務，便是要使低利潤的產業得到補貼以吸引廠商留在產業內，而對高利潤率產業則限制進入，以防止資源浪費或誤置。

對於有害的競爭，政府為了保持服務品質的目的，常以公用事業來代替競爭。其主要的原因是認為競爭會過於激烈，或根本上有害於企業提供好的服務能力。另一方面，個別廠商在不同市場的獨占力不同，競爭造成廠商的選擇性及對顧客的差別待遇，會不利於買方。對競爭的限制也在於防止 cream skimming 的狀況發生，如果能自由進入，競爭者自然會選擇最有利可圖的市場進入，而忽視造成對已存在的提供者，在較小市場上繼續提供服務所可能產生的障礙。

5.行政程序上

經濟管制的本質可以簡單的說，就是由政府行政程序來取代自由市場中供給與需求的力量。²⁹ 我們所存在的世界處處充滿風險，這些風險極可能來自於許多突發的、巨大的變化，管制的功用之一便是可以藉由延遲突發的變遷來降低可能的風險。然而，因為這些變動大部份是為了因應效率，因此管制也可能延遲有效的公平。

綜合來說，管制的方式除了前述的方式之外，也可由行政過程上遞延變遷。此外，行政程序上的公平性要考慮的另一個問題是投訴的機會。也就是要考慮到買賣

²⁷ Posner,前揭書（註7）, 22-28.

²⁸ 見註26。

²⁹ 見註26。

雙方陳述意見的機會與管道。³⁰

政府之所以實行管制措施並不是單純的肇因於市場失靈的問題，整體而言，應包括上述來自政治面與社會面的原因，而後形成特定的經濟與社會目標，以管制的手段規範國內經濟行為者。將經濟管制的理由劃分成經濟、政治與社會，主要是因為三者著重之面向並不相同，經濟面的理由係著重於市場失靈，管制的目的意欲恢復市場運作；政治面的理由偏重於探討管制的政治行為與其運行的根源；而社會面的理由則著重於社會價值觀中的「公平性」問題，強調制訂管制程序之偏好以「公平性」的觀點探討經濟管制的目的，是認為政府以政治力量介入經濟活動，除了政治上的目標以外，事實上就是希望能妥善地處理市場運行中之「公平性」的問題，譬如市場中廠商濫用市場力、自然獨占，以及專業性服務資格等破壞市場機能或可能危害消費者福利等問題，必須由政府來加以管制。然而，無法否認三者之間有事實成分的重疊與相關，例如石油或天然氣的管制，就不僅是自然獨佔的問題，也關係到了政治上對健康安全的保障，甚至於消費者的公平問題。

二、競爭政策的管制特色

學者如 H.C.Petersen 以及 S.J.Walters 等認為，政府對經濟行為的管制形式應嚴謹的分為三類：競爭政策³¹（Competition Policy；或稱反托拉斯政策，Antitrust Policy）、經濟管制（Economic regulation）及社會管制（Social regulation）。也就是將競爭政策從經濟管制的部門當中獨立出來，³² 主要是因為競爭政策著重於產業市場結構與市場行為；而經濟管制則著重於市場績效。³³ 競爭政策旨在規範所有產業的經濟競爭活動（competitive vigor），保護消費者避免限制產出、價格過高、資源誤置等反競爭（anticompetitive）或獨占的行為之害。

³⁰ Donald Dewey, "Regulation Reform" in W. Shepherd and T. Gies (ed.) *Regulation in Further Perspective*, 1974, Cambridge, Mass: Ballinger, 27-40 (35-38) .

³¹ 競爭政策這一名稱主要是歐洲的用法，美國雖以反托拉斯政策名之，其實指的是相同的意義。我國公平交易委員會成立後，及自民國 86 年成立競爭政策中心，大多以競爭政策行文。本文在談到美國制度時每或以反托拉斯政策來使用，其他使用處則以競爭政策為主。

³² G. H. Burgess, *The Economics of Regulation and Antitrust*, 1995, New York: HarperCollins College Publishers, 200.

³³ 參閱 H. C. Petersen, *Business and Government*, 1981, New York: Harper & Row; Greer, 前揭書（註 12）以及 Walters, 前揭書（註 12）。

它呈現的是一種間接的管制（indirect regulation）方式，尋求的是競爭過程的保障，而非直接提供一個滿意的最終解答。³⁴ 而一般所謂經濟管制指的是政府基於經濟政策的考量，所做的任何控制人民、企業或次級政府行為的嘗試；³⁵ 是政府以行政程序（administrative processes）代替市場力量干預企業關於價格、品質、進入以及退出之一切管理行為。進一步言，經濟管制乃是政府對產業活動的控制，可分為狹義與廣義兩個面向，狹義包含限制進入，價格管制或量的管制等；而廣義的經濟管制，則應包含政府對產業中的廠商所有可能的實際影響，包含政府的權力替代、補充及直接補助經濟活動。³⁶

因此，有別於競爭政策的管理方式，經濟管制係以特定產業、區域、對象、目的為對象，於重視績效的觀點下，政府制訂專有的法規以規範其產品或勞務之價格、進入、退出、利潤與品質，甚或成立專有的管理機構。基於上述的認知，針對所謂「產業經濟管制」而言，係政府對特定產業的產品價格或產出的管制。型式上，經濟管制包括了政府特准一特定數量的民間銷售者（private sellers）以交換他們對政府機關管制價格的服從，而這樣的管制通常會延申到生產的其他範圍，諸如服務品質，或甚至賣方對產品生產的決策。³⁷

質言之，競爭政策與經濟管制之目標設立與手段不同，前者著重於市場結構與

³⁴ 見註 32。

³⁵ Meier, 前揭書（註 18），1-3。

³⁶ M. Waterson, *Regulation of Firm and Natural Monopoly*, 1988, New York: Basil Blackwell LTD, p.2.

³⁷ 經濟管制最早可以上溯至古世紀的羅馬法，逐漸發展至中世紀教會制度防止議價的「公平價格」（Just Price）制度（見 Greer 1993: 274）。歸納產業經濟管制之方式如下：1. 價格水準（或費率水準）：包括價格上限、價格下限，或某一特定價格水準。2. 價格結構：價格結構的問題癥結在於「差別取價」，差別取價是對各種服務收取不同的費率，以區分不同等級的顧客的服務價值，當企業提供多種服務，顧客種類各有不同時，企業可能會對不同的買主、非同期的購買、不同的服務，索取不同的價格，因此有管制價格結構的必要（見 Greer 1993: 285）。3. 產品或服務之品質：有時某些廠商可能會以低劣的產品來應付價格管制，此時政府有必要管制產品或服務品質。4. 進入（Entry）：政府決定何者准許進入某一特定市場，何者可以提供某一項服務，方法包括：申請執照許可、專屬特許權等。5. 退出（Exit）：由政府決定提供某一服務的企業是否可退出市場。退出管制主要有兩種模式（forms），第一種是對個別的金錢贊助者負有責任義務，此種義務迥異於非管制廠商拒絕銷售的權力；第二種是管制者直接控制廠商的退出，有關當局可能施壓使其繼續對消費者提供服務，或使其繼續留在本欲退出的區域。6. 產量：大體可將量的管制分為二類，一種是直接的量的管制，即直接限制產品的數量，例如進出口貨物的配額。另一種是間接量的管制，是利用課稅或補貼來間接壓抑或鼓勵生產。7. 標準（Standards）：管制機關影響廠商行為方法之一是透過官方標準或命令，告訴他特定的行動如何做或做多少，一個不嚴格的稱法為績效標準（performance standards）（見 Walters 1993: 15）。

廠商行為，一般國家均設立競爭法規予以規範國內的企業，特殊的產業除了適用其他法規之外，也均適用競爭法規；而所謂的經濟管制較著重於市場績效，針對特定產業、區域、對象、目的等給予管制措施，其他範圍則不納入適用。

肆、競爭政策的分析

由於政府過度的管制措施非但無法補救或預防市場失靈，且經常會阻礙經濟體系的長期成長。而且，僅僅解除管制或減少現有的管制並無法給社會帶來永久的利益，因為市場機能失靈的成本仍會繼續存在於社會，故引入競爭政策乃成為一重要的課題。

二十世紀之後，世界各國基於國家發展以及人民生活的考量，對於市場中廠商的行為，制定出許多政策方向與執行規劃，而競爭政策的出現，是源自於工業革命之後，新製造技術取代手工投入生產過程之中，企業的生產規模及產出大幅提昇，從而許多大企業鵠立而起，他們挾著優沃的資金和先進的技術，進而利用各種途徑壟斷市場，使價格機能受到破壞，也限制了自由競爭。這樣的結果造成了其與中小企業、消費者的對立，反對剝削的聲浪震天價響，各國政府遂亟思管制「限制競爭行為」，隨後則訂定了競爭法規。³⁸ 競爭法的濫觴即是美國國會於 1890 年通過的「休曼法」(Sherman Anti-Trust Act)，之後其他各國也為了解決國內的限制競爭問題，而紛紛效尤。一百餘年來，為藉由市場自由競爭來促進資源有效配置，全球實行競爭政策的國家約有 80 個國家。

我國於民國 75 年函送公平交易法草案立法院進行立法程序，79 年 11 月完成一讀程序，80 年 1 月 10 日（第 46 次會議）及 1 月 18 日（第 51 次會議）完成二讀及三讀程序，總統於同年 2 月 4 日公佈，民國 81 年 2 月 4 日開始施行，並成立公平交易委員會，我國的競爭政策機制於焉成立。

一、競爭政策的意涵

美國反托拉斯政策的傳統是排斥經濟力量集中或大財閥的形成，追求經濟機會

³⁸ 王曾才，西洋近世史，1976，台北：正中書局，頁 391-406。

的公平，以及希冀一個有效率的經濟組織來不斷提升國民生活水準。此外競爭政策亦有其政治上的目標，亦即在維護民主體制。³⁹ 申言之，基於經濟自由的倫理道德觀念，任何生產者有均等機會進入其所欲進入之行業的權利，消費者有多種選擇的權利，而人民則有要求政府不被特定經濟利益集團壓迫的權利，亦即在求政治上的民主與自由。而基於維護市場競爭的公平性及個人經濟自由，政府遂以經濟秩序管制者的角色進行干預，其最重要工具即為競爭政策。就公眾利益（public interest）與社會公平而言，競爭的結果或資源有效配置的結果並不保證公平的實現，所以市場中廠商的競爭行為應受到規範，政府因此應設立符合社會公平且合理的競爭規範；在這一規範標準之內，市場內廠商得以進行競爭行為。這一規範標準也就是政府的「競爭政策」，然而，競爭政策的目標並不只是在保護競爭，避免競爭受到危害，而且也必須制定一些競爭規則，以避免一些無效率競爭。此外，由於特殊因素，使得一些產業無法或不應以競爭原則來進行市場交易時，競爭政策的任務就必須在這些產業中建立其非競爭原則的運作體系。

德國學者 W. Euckcen 認為經濟競爭體制最重要的原則（也稱為經濟憲法的基本原則）就是在商品與勞務的供需市場中，建立一個價格體制。而這種體制必須具有供給者和需求者都要履行的一些條件，使雙方無法用偏於自己的手法來操縱市場的價格（完全競爭的價格）。為了確保這種原則在經濟的過程中順利運行，必須以一些經濟政府措施為條件。⁴⁰ 也就是說，一方面國家必須積極運用一些經濟措施加以鼓勵競爭；而另一方面，國家也須放棄一些經濟政府措施以避免干擾市場的價格機制，例如價格干預、價格管制、進口限制等。

通常各國的競爭政策所追求的目標是多重的，有經濟性目標也有社會性目標。⁴¹ 前者如維護競爭與保護消費者，後者則如抑制大企業、保護中小企業、維護社會公平等等。綜合一般的觀點，競爭政策的目標可以整合成下列三點：⁴²

(1) 分散經濟力（diffusion of economic power）：將經濟力分散的目的是要

³⁹ E.M. Singer (1968), *Antitrust Economics*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hal, 68.

⁴⁰ 吳妙善譯，H.Jorg Thimem 著，*西德經濟奇蹟的背後－社會福利市場經濟解讀*，1992，台北：月旦出版社，頁 51-53。

⁴¹ 丁仁方、王慶輝，*政府與企業*，1996，台北：國立空中大學，頁 147。

⁴² A. Jacquemin (1992), (ed.), *Competition Policy in Europe and North America: Economic Issues and Institution*, New York: Harwood Academic Publishers, 3-7.

保護個體的自由與權力，規範的目標是獨占與卡特爾，因為他們背離了這樣的原則。競爭政策應分散經濟力，以免經濟力過於集中而受到濫用。

(2)保護市場中競爭者的經濟自由（*protect the economic freedom of market competitors*）：對競爭者的保護應優先於保障競爭過程，競爭政策應注意如以下這些行為的濫用：強迫性價格歧視、拒絕販售杯葛、優勢廠商主導卡特爾等等，這行為都將會危害到現存的弱勢競爭者。這一原則被許多國家以「不公平競爭」的禁止，規定在競爭法之中。

(3)在配置效率與生產效率下，保障消費者福利（*assure consumer welfare through both allocative and productive efficiency*）：消費者福利說對競爭政策的效率原則有最為適切的認定，美國法官 R.H. Bork 認為反托拉斯法必須挑戰無效率的生產行為，所謂無效率的必要條件（但非充分）就是產出被限制在低於一般競爭情況的水準之下。

然而，競爭政策的目的是不只是在保護競爭，避免競爭受到危害，而且也必須制訂一些競爭規則，以避免一些非效率競爭，否則社會中可能會有一些效率能力好的競爭者，被一些效率不佳的競爭者以非效率手段淘汰出局。因此，一般而言，競爭政策規範的內容包括兩大部分：其一是規範廠商的限制競爭行為如：獨占、聯合、結合等行為。其二是規範廠商的不公平競爭行為如：品牌冒用、約定轉售價格行為、損害他人營業信譽行為、不實廣告、妨礙公平競爭行為、仿冒等。我國公平交易法尚規範不當多層次傳銷行為，以及其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。

二、結構學派 VS.芝加哥學派

一般而言，大部份國家的競爭政策及其執行，背後的主要理論依據為以下二者，一是結構—行為—績效（*Structure-Conduct-Performance*）理論（以下簡稱結構學派），一是芝加哥學派。⁴³ 但是實際上，因為時代變遷、不同的個案、或涉及的

⁴³ 也有學者如 G.H. Burgess，將結構學派稱之為「哈佛學派」（Harver School）。結構學派盛行於 70 年代，是為先驅；兩者對競爭政策的看法大異其趣，特別是在聯合行為（*collusion*）上。在雷根執政時期，芝加哥學派對法庭判決以及司法部反托拉斯局 DOJ（*The Antitrust Division of the Department of Justice*）和聯邦交易委員會 FTC（*The Federal Trade Commission*）的執行有很大的影響力。1980 年代至 90 年代早期，在共和黨的執政下，芝加哥學派大放異彩，雷根總統任命 Willlion Baxter 為助理檢察長（*assistant attorney general*），領導 DOJ，執行芝加哥學派的理論。此後二十年間共和

違法行為態樣的不同，並無法以「學派」來實際劃分，所以，在此只是作一個理論上的探討與大致的原則分類，以學派觀點作為比較基礎，並不截然二分了彼此的互通性或使用依據。

由於兩派學說的差異性頗大，首先以下表作一簡要比較：

表1 結構學派與芝加哥學派之比較

主張 \ 學派	結構學派	芝加哥學派
目標	社會公平、經濟效率	經濟效率觀點
對市場之看法	市場易僵化	市場具彈性
作法	政府保護社會免於經濟力濫用的弊害	競爭是保護消費者和經濟效率的最佳方式
消費者	消費者需要被保護	消費者會保護自己
市場結構	防止獨佔，避免有排除競爭者的機會	完全競爭是充分條件而非必要條件
競爭者數與市場績效	越多的競爭者代表越多的競爭	少數競爭者也能有效競爭
進入	高進入障礙會降低效率；潛在進入不會限制經濟力	進入障礙是由現有廠商造成；潛在進入會限制經濟力
勾結	勾結是很有可能	勾結是不可能的
集中度與利潤	正相關，集中度越高，利潤就越大	正相關是由於大廠商較低的成本
市場範圍界定	狹義	廣義
大致的觀點	「當然違法」	「合理原則」
價值觀	效率與公平；政府保護	經濟效率；個別決策與責任
代表學者	R. Caves、D.F. Greer、H.C. Petersen、F.M. Scherer等	R.A. Posner、G.J. Stigler、D. North、P. Areeda等

資料來源：本文參酌D.F. Greer著作*Business, Government and Society*（1993,N. Y.: Macmillan）及D. P. Baron著作*Business and its Environment*（1993,N.Y.: Prentice Hall）加以整理。

結構學派認為競爭政策的目標，不只要改善經濟績效，也應重視達成市場力及提供公平機會給市場參與者的社會目標。如同政治權力應受到制衡一樣，經濟力也應受制衡。⁴⁴ 競爭政策就是制衡經濟力的主要公共工具之一。由於經濟力會造成價

黨任命所有的聯邦法官，其中大部份便是具影響力的芝加哥學派學者。

⁴⁴ Scherer,前揭書（註5），11-12；W.G. Shepherd, *The Economics of Industrial Organization*, 1990, N.J.: Prentice, 273-275.

格上漲，及造成消費者與競爭者的不公平待遇，因此競爭政策應同時達成社會目標與經濟目標。政府有責任來保護人民與社會，以防止經濟力的濫用。就如同 Caves 所說：審慎區辨政策目標是針對產業結構或其行為有實質助益的。⁴⁵

而芝加哥學派認為，競爭政策要追求的目標應是提昇經濟效率。所謂經濟效率，最簡明的說法，就是生產者剩餘加消費者剩餘之和的最大化。因經濟效率隨物價水準而定，所以應重視的是市場價格；當價格等於邊際成本之時，市場有效率，不論這種結果係在競爭市場結構或在獨佔市場結構下形成皆然。芝加哥學派重視的是市場績效（performance），即重視的是市場價格，而非市場結構。競爭政策的目標在於達成效率，是否違法的判決應以合乎效率的要求為尺度。芝加哥學派也承認市場力的潛力及其濫用，但仍相信「競爭」才是消費者的最佳守護神，才是經濟效率的最佳推動者，而非政府⁴⁶。

結構學派認為經濟力是產業內廠商家數的函數，或市場佔有率的函數。因此，結構學派認為競爭政策應重視市場結構，注意集中度很高的產業；實證中也顯示：產業集中度與利潤率是呈現正相關。⁴⁷

結構學派也認為要控制經濟力就要以產業結構為對象，而非只是以市場參與者的行為為對象。違反競爭法的救濟也應以產業結構為主。救濟手段應包括：打破獨占、命令企業分割、對合併採嚴格的標準等。

芝加哥學派認為完全競爭狀態是一種理想型態，它是達成經濟效率的充分條件而非必要條件。因為即使一個產業內只有少數廠商競爭，一樣也可以呈現有力競爭。利潤的追求本身就是引導競爭的強烈誘因。

芝加哥學派對進入障礙的性質及範圍多所存疑，像廣告、品牌優勢、資本要求等常被提及的障礙，未必是真正的進入障礙。芝加哥學派認為進入障礙絕大部分的原因是現有廠商擁有較低成本的優越條件，潛在進入者無法提供與現有廠商的效率優越地位相抗衡的足夠資本，所以進入障礙是因為經濟效率，而非結構因素所造成。此外，現有廠商就是競爭後仍存留產業內者，或是因創新而開創市場者；產業集中

⁴⁵ 周添城譯，Richard Caves著，美國產業之結構、行為、績效，台北：正中書局，1992，頁124-125。

⁴⁶ D. P. Baron, *Business and its Environment*, 1993, N.Y.: Prentice Hall, 233.

⁴⁷ Ibid. 231.

度與利潤所以呈現正相關，結構學派認為是市場力的運作所致，而芝加哥學派則認為是因為競爭之後存活在產業內的廠商較有效率所致。⁴⁸ 職是之故，廠商越大表示成本可能越低，然後才有可能定出比小廠商更低的價格，當廠商越大，成本越低，競爭的結果，價格會降低到廠商和消費者最有利的水準上。芝加哥學派認為價格加成是集中度的遞增函數，但集中度也可以帶來較低的消費者價格。

結構學派指出，大量廠商代表較多的競爭和較低的價格，所以產業中有越多的廠商越好。此學派也認為，為保證有足夠家數的廠商競爭以促成有力（vigorous）競爭，有必要保護競爭者，以免受到掠奪性價格和不公平競爭之害。

現有廠商的經濟力可因新廠商進入市場的威脅而受到抑制。但結構學派認為：潛在進入受限於進入障礙。進入障礙包括：技術優勢、廣告品牌、以及資本要求。由於結構學派對進入障礙和經濟集中的看法如此，所以結構學派通常認為市場是僵化的，政府因此可介入以促進市場機能更有效運行。⁴⁹

因為大多數產業的進入市場是很困難，且經濟力是集中在相對少數的廠商手裡；所以結構學派認為，現有廠商因新競爭不易出現而受到保護，進而有勾結的機會。尤其集中度愈高的產業，勾結可能性愈大，實證顯示的集中度與利潤呈正相關，正是這種勾結可能性出現的最佳反映。因為經濟力經由價格提高損害消費者利益，所以結構學派認為對以計算經濟集中度與經濟力所適用的市場範圍，應採狹義的市場定義。同樣地，因關切市場的經濟集中度，所以保持進入市場機會的開放是很重要的，交易的限制與進入市場機會的封閉應以絕對有必要為限，競爭政策應以「當然違法」（per se illegal）原則來處理那些封閉進入市場機會與限制交易的市場行為。⁵⁰

芝加哥學派則認為要監督和強制實行勾結協議是很困難的，因此廠商勾結是難以維持的。為追求更大利潤，相互勾結的廠商彼此有很強的欺騙誘因，因此勾結協議常陷入囚犯的兩難（prisoners, delimita）。當廠商發現「欺騙」可以獲得更多利益，又沒有明確的機制來監督協議時，所以，勾結往往是難以維持的。

⁴⁸ Baron,前揭書（註46）,p234.

⁴⁹ G. H. Burgess（1995）, *The Economics of Regulation and Antitrust*, New York: HarperCollins College Publishers, 225.

⁵⁰ Baron,前揭書（註46）, 226.

芝加哥學派更指出，因為低進入障礙，勾結是難以維持，競爭是很激烈的，所以沒有「當然違法」的必要。因此為注重市場績效，法庭以反托拉斯法在審判時應適用「合理原則」（rule of reason）。⁵¹在「合理原則」下，應廣泛界定市場範圍，現有以及潛在的競爭、替代品等，都應被界定在市場範圍內。

總結來說，結構學派關心的是市場力及產業市場結構。由於經濟集中度和進入障礙的關係，價格可能會高於邊際成本，進而會導致經濟無效率。勾結很可能會出現在集中度高的產業裡，因此競爭政策應該嚴格審查市場結構中的經濟集中、市場排除和交易限制等問題。許多交易實務都應適用「當然違法」原則，救濟應以結構要素為主。簡言之，結構學派認為競爭政策是藉由規範市場結構與行為，以尋求增進市場績效。

芝加哥學派認為競爭政策的目標是經濟效率，達成經濟效率的最好方式莫過於競爭，但完全競爭並非達成經濟效率的唯一方法，少數廠商競爭也能有效競爭。因進入障礙低且勾結不易維持，故競爭是有力的。此外，價格加成與集中度的正相關可能是由於廠商規模擴大造成的成本降低所致，而非市場力運作所致。因競爭政策的目標是要達成經濟效率，所以競爭政策的重點應放在績效，評估績效所採用的市場範圍界定應採用廣義的市場定義。

三、競爭政策的內容

就競爭政策的分析角度而言，Hideaki Kobayashi在亞太經濟合作會議競爭政策暨競爭法研討會所發表的論文「General Observations on Competition Law and Policy」中說得很清楚。綜合而言，競爭政策可以由幾個不同的角度來分析：⁵²

(1)競爭政策與企業活動：維護並促進公平與自由的競爭政策，藉由消除企業活動中一些不公平的限制，以及使個別廠商能夠自由經營其事業，從而能夠激發廠商的創造動機，並且使企業活動合理化。

(2)競爭政策與消費者：自由競爭讓消費者能夠透過更高品質及（或）更低價格的產品選擇，導引廠商生產並供給更多符合消費者需要的產品與勞務，使消費者利

⁵¹ Burgess,前揭書（註50）, 226-227.

⁵² 公平交易季刊, 4卷2期, 頁117-118.

益及經濟福利達到最大。

(3)競爭政策與中小企業：競爭法與競爭政策提供一個廠商可以從事公平與自由競爭的環境，鼓勵中小企業亦能加入市場與大企業從事競爭，因而有助於中小企業的健全發展。

(4)競爭政策與自由貿易：競爭政策雖非直接主張自由貿易，惟透過公平與自由之競爭環境的塑造，國外商品與勞務（甚至資本）可以自由進入國內市場，如此國內市場在國際上更加開放的結果，促進國內市場的競爭，這也正是競爭政策所欲達成的目標。

從以上四個分析角度來看競爭政策，可以看出一國政府制訂競爭政策時需要考慮的目標、以及必須顧慮的國內外要素。國內的要素諸如：消費者角色、廠商之市場結構與市場行為、以及企業的成長等。國外要素則如：國際貿易、競爭規範、以及國際競爭力等。特別值得一提的是，實施競爭政策是否影響企業的成長與國際競爭力，是當代政府與學界關切的問題。目前關於反托拉斯態度和政府管制活動的整個理論正受重新檢討，因為在公司組織和企業管理性質方面，都有了重大變化。R. E. Caves 曾說，反托拉斯政策並不鼓勵美國企業共同合作，而這些企業合作可能帶給國家極大利益。通常這種論調源自有些人相信規模經濟可以無限制發揮，或者獨占與創新間具強有力的關係。但從實證的證據卻無法十分支持這一信心。然而，最近這一政策論點從其他工業國家（特別是日本）及其領導廠商的相對成功，以及為了使美國企業能站起來對抗國外對手得到一些線索。⁵³

根據以上之論述，所謂的競爭政策是政府用來管制市場內廠商競爭行為的一套方式，建立於市場機能之上，政府是基於人民與政府目標的各種考量，對市場經濟進行干預，因此，競爭政策可以說是一奠基於市場機能上的管制機制，此一機制則應包括：

1. 政策目標：競爭政策最主要的目標是要分散經濟力，以避免經濟力過於集中而使消費者受到傷害。除此之外，也避免不當競爭之廠商損害其他的廠商。而目標的形成與執行過程，更可以被視為社會共識的凝聚與實現。

2. 理論依據：競爭政策的理論主要來自於經濟學理上的分析，直接對立法與執

⁵³ 周添城譯，前揭書（註45），142-143。

行產生重要影響。芝加哥學派所倡言的「合理原則」是許可制的立論基礎，而結構學派則傾向於對所有限制競爭行為採「當然違法」。競爭政策的規範當中，政府的決策過程就因立論的不同，產生或鬆或緊的要求。

3.立法內容與司法判決：立法乃是以上兩項要素的實際規範，廠商的行為因此不再是可為所欲為，而立法的原則必須是涵蓋各方面的考量，可能是經濟發展上的需求或規模經濟的限制，也可能是與政府非競爭目標有關，於是乃產生「必要之惡」的存在。相關法律程序最終需進入司法判決的程序。

4.機關執行：管制機構的任務即是對違反遊戲規則的廠商給予制裁，或是發揮嚇阻作用。然而機關的執行，也會受到政府對競爭政策態度的影響，此一影響尤其反映在法院的判決上。

伍、我國的公平交易機制

民國 75 年 6 月 26 日經濟部李達海部長在立法院經濟、司法委員會第一次聯席審查會議（77 會期）時針對公平交易法草案審查時報告：「近年來，我國工商業迅速發展、經濟社會結構激變，已進入經濟之轉型期，原有之經濟紀律多已不能適應時代需要，而新的經濟規範亟待建立，為配合經濟建設朝向自由化與國際化發展，必需建立公平合理之競爭秩序與環境，以維護市場之正常運作，並消除有礙市場交易之阻力。經濟部有鑑於此，積六年時間乃制訂公平交易法。⁵⁴」其中他特別強調「競爭」係公平交易法之核心，所謂競爭，是指二以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之行為。市場有競爭，始能促進資源之合理分配及提高事業經營效率，而且競爭能使現居於優勢地位之強者，時時受新進競爭者之排擠，在顧及潛在競爭者崛起或弱勢者轉強之可能時，須不斷提高其所提供資物或勞務之品質，以保持其優勢，且不致於濫用其優勢地位，故維持尚可使各國經濟力量相互牽制與制衡。整套公平交易法律在於確保一個公平競爭之環境，以維護交易秩序，因此執行公平交易法時，須體認公平交易法之任務在保障「競爭」，而非保障競爭者，更非保障低效率的競爭者。可以看出，在政府自由化、國

⁵⁴ 詳見公平交易法案—立法院公報法律案專輯，立法院秘書處編印，第 132 輯，民國 81 年 6 月，頁 38-39。

際化的目標前提之下，競爭法的實施是有其必要性與前瞻性，而公平交易法的主要任務係在保障競爭本身，避免競爭者濫用其市場力而達成「公平性」的目標。

一、公平交易法的建立

行政院審議經濟部提出公平交易法草案，期間長達一年二個月，終於在民國 75 年 5 月完成審議，改成行政院草案，並隨即函送立法院進行立法程序。對照於經濟部之草案，在立法之基本態度及原則上，並無重大差異。

但立法院在第 85 會期因在野之民進黨與執政之國民黨常為政治性問題發生議事抗爭，而使議事效率低落，致通過之法案寥寥無幾，引起廣大民眾之不滿及輿論之批評。⁵⁵ 因此，在第 86 會期，立法院經濟、司法兩委員聯席之審查會議，遂對延擱近四年半之公平交易法草案中仍存有爭論的部分，不再保留於委員會中討論，而留待院會二讀時解決。因此，對尚有爭論的規定乃暫按原草案條文通過，以利於完成一讀程序，使其可以提報院會進行二讀及三讀。

立法院經濟、司法委員會聯席審查會議於民國 79 年 11 月完成審查公平交易法一讀程序後，於同月 24 日作成審查報告提送院會討論。院會首先於民國 79 年 11 月 30 日（第 30 次會議）開始審議之二讀程序，並為在第 86 會期內繼通過「處進產業升級條例」之後，也同時完成公平交易法的立法程序，於第 86 會期之延會期間，又連續在 80 年 1 月 10 日（第 46 次會議）及 1 月 18 日（第 51 次會議）再舉行院會繼續進行二讀與三讀程序而完成立法。立法院於民國 80 年 1 月 18 日院會三讀通過公平交易法後，咨請總統依法公佈，於同年 2 月 4 日公佈，並於次年 2 月 4 日開始正式實施。

對於行政院提出之公平交易法草案，立法院自民國 75 年 6 月 26 日至 79 年 11 月 7 日，共舉行經濟、司法兩委員會聯席會 13 次，歷經第 77 會期至第 86 會期共 10 會期，費時將近四年半，才完成一讀。

探究立法進度如此緩慢，主要原因有下列三點：⁵⁶

1. 代表工商業利益團體、或本身擁有大企業或與國內企業集團有密切關係之立

⁵⁵ 廖義男（1995），公平交易法之理論與立法，台北：三民書局，頁 35-36。

⁵⁶ 上揭書，頁 273-275。

法委員，認為公平交易法係規範企業活動之法規，增訂這類法規，對企業是多一層束縛，因此，基本態度上反對公平交易法之立法，並且在實際行動上亦刻意阻撓。

例如當時工總顧問在第二次聯席會議（第 79 會期）便曾建議暫緩公平交易法立法：「臺灣過去和現在，確有若干或明或暗的聯合行為存在，.....此種聯合行為或因業者之生存所必需，或因政府之若干保護措施所形成。.....當此政府積極推動自由化政策，減少或撤除各種保護措施及貿易障礙之際，現存有形無形之聯合行為必然絕跡，乃意料之事，至於聯合操縱壟斷行為，已在非常時期農工商管理條例之監督管理與有效防止之下，應該可以與『獨占』及『結合』部分一併暫緩立法，以示與『不公平競爭』有別，似較妥適。⁵⁷」當時商總理事長也認為，公平交易法草案對聯合行為採禁止原則令人有「不公平」之感。⁵⁸ 以上的例子可以說明，利益團體對相關立法施行影響力阻擾議程之進行。

2. 國內政治情勢有重大變遷，具有高度政治敏感性之法案相繼提出，例如「動員戡亂時期國家安全法」（民國 76 年）、「動員戡亂時期人民團體法」（民國 77 年）、「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」修正案（民國 78 年）、「第一屆資深中央民意代表自願退職條例」（民國 78 年）等等，執政黨及在野黨大部分注意力及時間都折騰在此類法案之爭執、討論及協調上，無暇顧及其他重要民生法案，包括公平交易法草案的進展。

3. 草案本身內容之若干規定，立法政策上是否必要、立法原則是否妥當、立法技術是否週延適切等所引起的爭議，影響相關條文順利通過，而延擱立法進展。

二、修法

公平交易法於 85 年開始進行修法，終於 88 年 1 月 15 日完成修法的立法過程。於立法院第 3 屆第 6 會期第 15 次會議通過。

共計完成修法條文第十條、第十一條、第十六條、第十八條、第十九條、第二十條、第二十一條、第二十三條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條、第四十一條、第四十二條、第四十六條、第四十九條等十六條。並增訂第二十三條之一至第二十三條之四。

⁵⁷ 當時的工總顧問為顧儉德。立法院秘書處編印，前揭書（註 55），頁 65。

⁵⁸ 商總理事長王又曾言，立法院秘書處編印，前揭書（註 55），頁 79。

其中決定除第二十三條對於多層次傳銷行為的規範外，其餘皆採「先行政後司法」的處理原則，對於違反公平法的行為，公平會將先處以行政處分，其再犯時，再予以刑事處分；但公平會將可對初犯者處以「五萬元以上、二千五百萬元以下」的罰鍰，為依公平會處分停止、改正或改善者，將按次連續處新台幣「十萬元以上、五千萬元以下」罰鍰。並刪除獨佔事業需定期公告的規定。

將多層次傳銷管理辦法中關於退貨的規定增列於母法中，並規定違反公平法對於多層次傳銷退貨等規定者，第一次即可被處以三年以下有期徒刑、需抑或科或併科新台幣一億元以下罰金。

此次修正案最主要的是，對於有礙市場競爭機能的限制競爭及不公平競爭行為，應該以合理的經濟工具制裁；有鑑於國內整體經濟水準即事業體營業額已大幅提高，為有效遏阻不法行為的目的，所以提高罰金上限，部份違法行為的罰金上限甚至提高為一億元。

三、中央執掌機關

當初，公平交易法草案中原本將公平交易委員會設計為隸屬經濟部，但是由於其層級太低而引起爭議。例如：「關於公平交易委員會的隸屬問題，朱委員高正說在德國是直屬聯邦經濟部，稱為防制聯合壟斷行為的『卡特爾』署，但若是我們也將之隸屬在經濟部之下，必須指出其間仍有很大的區別，因為德國的『聯邦卡特爾署』是一個高級官署，但我們目前對公平交易委員會的構想是一個層次稍低，相當於部會中局、處地位的單位，二者相差很多，其次，德國不僅是中央有『卡特爾署』，各邦亦有『卡特爾局』，係地方分支單位，但依我們現在所訂的組織條例，在地方上是由建設廳或縣市政府負責，以建設廳或縣市政府的能力，根本沒有辦法找到這方面足夠的人才，屆時只能管理一些芝麻綠豆的小事，不能發揮作用。⁵⁹」因恐其層級不高，受制於壓力團體，建議應提昇層級而隸屬行政院，終獲立法院三讀通過。

另外，關於物價督導會報的功能不彰且可以公平交易委員會替代，所以面臨撤除的命運。「為因應時代潮流，公平交易法有訂定的需要，但目前已有物價督導會

⁵⁹ 立法委員林正杰言（86會期，46會議），立法院秘書處編印，前揭書（註55），頁465。

報，卻未見發揮功能，水泥、汽車均有聯合壟斷的現象，而臺幣一再升值，消費物價卻沒有下降，足證物價督導會報純為虛設，因此本席以為公平交易法施行後，物價督導會報應予裁撤。⁶⁰」原物價督導會報人員於會報裁撤後，依公平交易法委員會組織條例第二十一條規定依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員。

於是，原草案第二十五條關於公平交易委員會隸屬之規定，為確保公平交易委員會依法獨立行使其職權，應提昇其位階，乃直接隸屬行政院。原物價督導會報人員於會報裁撤後，多數進入公平交易委員會。

公平交易委員會之組織依公平交易法第二十九條規定，另以法律定之，此種同由立法院另定法律之方式，與各國直接在公平交易法本法中訂定之立法例有所差異。⁶¹ 行政院公平交易委員會係執行公平交易法之中央主管機關，依組織條例規定，除委員會議外，設五處一室，其下分科辦事。

實際上，公平交易委員會對於違反公平交易法規定之事業，除得命其停止或改正其行為，並得直接處以罰鍰外，即處罰權與糾正權可以並行，以增強執行效果。另一方面，公平交易委員會職掌之一為「關於違反本法案件之調查、處分事項」（公平交易法第二十五條第四款），因此，公平交易委員會對於違反公平交易法之事業亦得進行調查，並依同法第四十一條予處分。

「一個好的行政官僚是逐漸長成的，而不是任意創設的。⁶²」公平交易委員會當初立法過程中，認為惟恐層級不高，易受制於利益團體，遂直接隸屬行政院。並為避免美國聯邦交易委員會之行政機能，深受職員人選及其職員素質與從業信念之影響，⁶³ 而造成行政機能之缺失，乃參酌德國卡特爾署，依照國情採取任用常任文官設五處一室。但是依照行政院公平交易委員會組織條例第十一條規定，置委員九人，任期三年，任滿得連任，一人為主任委員，一人為副主任委員，均由行政院院長提請總統任命之；同法第十三條並規定，委員需超出黨派以外，任職期間不得參加黨派活動。故主體為一合議制之委員會組織，合議制行政組織之優點在於能集思廣益，超越黨派成員之意見也較能超然客觀，委員彼此監督，不易發生流弊，也可

⁶⁰ 立法委員林健治言（80會期，3會議），立法院秘書處編印，前揭書（註55），頁132。

⁶¹ 賴源河，公平交易法新論，1995，台北：月旦出版社，頁160。

⁶² Schumpeter，前揭書（註10），390。

⁶³ 林騰鶴（1990），美國聯邦交易委員會之研究，行政院經濟建設委員會健全經社法規小組，頁171-173。

羅致各方代表，但最大的缺點卻易於行動緩慢。實際上，公平交易委員會其委員蒐羅許多學界菁英，前任主委王志剛並於任期中因累積政商聲望而升任經濟部部長。另外，從我國多次參與如OECD與APEC等國際組織探討競爭政策會議中，積極呈現施行競爭政策的決心，⁶⁴ 在在顯示出政府執行競爭政策的重視，而非自外於國際潮流與國內期望。

陸、管制之檢討

1980年代產業政策不再像以往一樣受到支持，至1990年代初，貿易壁壘減少，經濟政策的焦點已開始放在競爭政策上。討論競爭政策制度的政治面向，可從宏觀面與微觀面來看。宏觀面是在探討競爭政策變遷的主要影響變數，其中包括黨派衝突、意識型態、企業本質與競爭機關的利益。微觀面則在實務上處理個案和裁量運用中更精確與細微的變遷。在微觀面上，競爭政策的執行機關佔有重要地位，所謂執行機關則如我國的公平交易委員會、美國的反托拉斯局與聯邦交易委員會、德國的卡特爾署等；而執行的成效則受到宏觀面的要素所影響。

大多數抨擊政府管制失靈的論點，都是從管制成本過高，以及管制者的誘因偏差等因素出發，精闢而簡要的批判可以引 Stigler 所說的：「……如何對管制者的努力與動機保持信心？又如何產生必要的改革呢？政府管制雖然有其強大的驅動力量，但是，卻是靠著目標，而非成就來維繫的。而我們終究是會對『未來希望』的初步工作，以及『目前沒有希望』的成就感到厭煩的。⁶⁵」為代表。就如同市場失靈是市場性質所致一樣，「政府失靈」（Government Failure）之產生，與其說是政府員工的能力、忠誠、熱誠不如民間企業員工所致，不如說是政府部門本身的性質所致。再者，有些政府失靈是民主社會制度下運作難以避免的成本；單純期望以政治運作來解決社會與經濟問題，其結果經常遭到失敗，有時甚至適得其反，削弱經濟活動力而非增進社會利益。

本文分析政府管制失靈的主要來源大致有以下幾種：

⁶⁴ 詳見公平交易季刊，第4卷第2期，頁109以下。

⁶⁵ 吳惠林等譯，前揭書（註2），頁121。

1.行政效能

缺乏競爭的環境，政府官員就少了減低生產成本的壓力，致使民眾為了享受文官體系所提供的服務，往往得不償失。⁶⁶ 此種現象實源於公部門員工因具有終生僱用保障，毋須為服務效率與品質負成敗責任，以及民眾缺乏消費選擇權等因素所造成，相形之下，私部門因須自負盈虧及避免倒閉，莫不汲汲於透過效率提升，成本降低等方式，以期能在同業競爭中更吸引消費者。

2.成本問題

由於監督不易或監督成本過高的結果，政府機關相關決策者所追求的，可能不是國家利益，而是其個人利益，進而造成管制失靈的情形。而且許多獨占性政府部門，忽略成本效益觀念，只是把原本應分給社會大眾的利益，重新投入經營計劃中，縱使需求並未增加，他們寧願過度投資擴充預算總額，結果卻造成了社會資源浪費。

3.無法反映偏好

民選代表與民選官員為求連任追求最大化選票，造成常偏愛訂定只能反映中間選民偏好的政策，或常提出圖利特定團體的法案。

行政機關雖是執行機關，但通常它不只是被動地執行立法機關的意旨而已，它也會主動地介入決策的過程，在政策形成過程也能發揮一定程度的影響力。運用政治工具所作之決策，諸如投票、選舉等經常是不精確的，很容易產生「合理的忽視抉擇的結果」（*rational ignorance of the consequence of the choice*），因為選民在投票時常預存投票結果，無論是損失或得利，均將由大眾均分，容易有事不關己的心態，相反的，按市場機能所從事之社會資源分配，由於個人好惡由價格機能充分反映，因此較投票方式所表現的出結果正確的多。⁶⁷

4.受管制者俘虜（capture）管制者

政府基於各種原則管制企業行為，原意是要保障大眾利益，但依許多實證顯示，

⁶⁶ Hanusch Horst (1983), (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer Verlag: Berlin Heidelberg, 205.

⁶⁷ S. E. Rhoads (1985), *The Economist's View of the World: Government, Market and Public Policy*, Cambridge, England: Cambridge University Press, 75-79.

管制的結果照顧的卻變成是受管制者的利益，大眾利益反淪為犧牲對象。進一步觀察，遭到管制的生產廠商，通常有較消費者良好的組織，且較能利用政治力量，故管制的主要受益者為生產廠商而非消費者。⁶⁸這可能有二種原因：第一，生產廠商可透過立法者通過法律，以切合他們所感覺最迫切的問題。第二，即使立法者在通過管制法律時，前提為公共利益，但最後這些立法者，因能掌握管制的機構，而能成為最重要的受益者。

5. 缺乏效率

要確實有效控制行政部門，則監督者必須對被監督者服務的生產狀況瞭若指掌，但是提供生產資訊狀況者都被監督者本身，於是不可避免地，除了吹毛求疵濫施權力外，監督者常被玩弄於股掌之間。⁶⁹許多的管制措施由於無法達成預定目標，管制機關常受譏為無效率。

6. 理性無知

由於要獲得相關之資訊，例如廠商之生產成本、定價結構、分配效率，以及管制者立法、行政過程等等，必須付出相當大的成本，所以一般人民對於管制的過程與結果即使產生不滿，也無法提出有力的證據。

學者 Weidenbaum 曾提出十個管制經濟活動的原則：⁷⁰

1. 執行管制，應於其潛在利益高於潛在成本之時，管制的目標與執行過程應是在達成社會利益的最大化。

2. 應避免在競爭市場中管制價格及生產；必要管制私人市場時，應只限於在健康、安全、或有效管理公共資源。

3. 除了生產不安全或異質品產生浪費時，以及私人自定的標準無法正確的解決問題時，管制不應限定產品或服務達至齊一同質的標準。

4. 降低健康及安全風險的管制應立基於科學的風險評估（risk-assessment）過程，應說明風險是實際且重要的而非假設或微不足道的。

5. 健康、安全與環境管制應指出其目標（ends）而非途徑（means）。

⁶⁸ 參閱 Stigler, 前揭書（註 7, 1971）,; Posner 前揭書（註 7）。

⁶⁹ Horst ed. 前揭書（註 67）, 205-206.

⁷⁰ Weidenbaum 前揭書（註 12）, 206-207.

6. 証照與許可的決定，以及新產品的審查應迅速，且應奠基於明確的標準說明。
7. 應儘量降低取得政府執照資格的必要性。當合格申請多於可發行的執照時，應公開拍賣或抽籤，而不再進入行政程序。
8. 當管制創造私人權力或義務時，應鼓勵開放這些權力或義務的交換。
9. 除了保障國內人民的權力或避免國際貿易的重大危害時，地方性的管制不應優先於國家法律或管制。
10. 管制建立的許可、契約、金錢援助的範圍或標準應有所限制，應儘量降低設置特定目的基金的必要性。

此十個原則雖立據中肯，實際上並非提供「解除管制」的妙方，而是提供政府立法與行政上更有效益與效率的原則，在這些原則之下，政府可以檢視管制的成效與方式。

自由貿易與解除管制包括政府對市場干預的解除或降低，使競爭機能得以顯現。然而，除非有一強大的競爭政策並確實加以執行，以防止企業限制競爭行為取代政府管制，否則解除管制的利益仍可能喪失。從整體社會福利的觀點，解除產業經濟管制並無法完全解決問題，廠商仍可能利用其優勢經濟地位而濫用經濟力，或者相互勾結而降低消費者福利，故引入競爭政策遂成為最重要的管制手段。

而競爭政策的執行旨在建立一套市場的遊戲規則，對市場行為達到遏阻不法的效用，以及對破壞市場機能之限制競爭與不公平競爭者予以處罰，以利市場正常運作。倘能合乎管制的原則，競爭政策始可發揮公平正義，並維持市場經濟效率。

柒、結論

民國 84 年 4 月份，行政院政務會議中討論建設台灣成為亞太營運中心有關總體經濟政策調整的應有作法時，行政院長連戰在會中提出，我國未來經貿政策的五大方向，並強調政府對於總體經濟政策的調整應於二年內完成。經貿政策五大方向中第一方向為「以競爭政策為主，以產業政策為輔」，受到學界與輿論界一致的肯定與支持，⁷¹ 此種情況相較於民國 83 年 11 月經濟部出版之產業發展白皮書中，對於建立一具競爭性結構的產業結構著墨甚少，僅於該書中第五章約略提及公平交易市

⁷¹ 詳見工商時報，84 年 4 月 25 日，2 版。

場之建立，顯示當時我國政府對此一問題並不重視，且著重於廠商不公平競爭行為部份，從政府的政策制訂層面而言雖只有數月之隔卻不可同日而語。故若說落實競爭政策是目前我國最重要之經濟政策，當不為過。

競爭政策的本質，要言之，就是消極地弭除市場中的各種人為障礙，積極地建立一套公平合理的遊戲規則，使市場中之競爭者均能在公平的基礎上自由競爭，並經由經營效率的提高，促使整體經濟資源的合理分配，同時亦達到保護消費者利益的效能。整體而言，競爭政策包含了四個要素，分別是：政策目標、理論依據、立法與判決以及機關執行。競爭政策最主要的目標係在防止經濟力受濫用，其理論的依據大致來自結構學派與芝加哥學派。兩者對於聯合行為的看法有基本上的差異，主要差異點在於對聯合行為協議或組織之安定性的看法大相逕庭，結構學派認為現有廠商將會因自身優勢地位而進行勾結，並極可能出現於集中度高之產業，所以必須以「當然違法」原則來規範，不必經過產業調查，一旦發現聯合行為即可判定違法。芝加哥學派則認為，聯合行為協議的監督與強制執行並非易事，協議往往是難以維持的，故無當然違法之必要，在重視市場績效的前提下，當以「合理原則」為判決標準。不過，雖然因為個案的不同或涉及的違法行為態樣不同，而有不同的主張，但在時代變遷下，並不能以其學派而作適用原則的認定，而只是作為在學理上的一種概念主張。

另外，在現實的經濟社會中，經濟之供需定律與政府介入企業經營是經濟運作的兩股力量，在供需定律與政府介入這兩股力量必須求得平衡點，即不可能完全放任市場自由運作，也不可完全干預市場運作。例如，美國政府希望以反托拉斯法來改變市場結構，透過廠商行為的因應，而達到改善經濟之表現，即結構影響影響行為，而後再影響績效。其反托拉斯法規的目標在於促進市場競爭程度，雖然不能解決所有問題，如自然壟斷及非改變市場結構能解決之問題（如保護消費者安全、健康消費產品及勞務），但至少是希望藉以解決部分問題。但目前競爭政策之執行績效與政府管制活動受到了重新檢討，其關鍵在於國際化的腳步加快，企業反應的速度受到政府干預的影響。這個爭論既多且複雜。易言之，競爭政策在處理國內限制競爭及不公平競爭問題的同時，越來越多的國家必須顧慮到國際貿易實力，這也就是為何我國公平交易法立法理由中，特別言及整體經濟利益的考量。

最後，比較起其他歐美先進國家，我國競爭政策起步甚晚，直至民國 81 年公平

交易委員會成立，公平交易法實施之後，競爭政策才算正式建立，至今（編按：指 86 年）不過五年餘，欲似美國或德國將整體競爭政策作整體執行績效之良窳論定，為時尚早，但是就國際潮流而言，競爭政策的制訂與執行，已逐漸成為世界領導國家共同關切的焦點，各種區域性國際組織亦將各國競爭政策的整合，列為重點推動項目。例如在 GATT 烏拉圭回合談判中將各國競爭政策列為重要之研討課題之一，OECD 也設有競爭法與競爭政策委員會，並於 1995 年起研商競爭政策主管機關合作事宜，APEC 更從 1992 年起就將競爭政策列入討論議題，從而可看出，競爭政策暨競爭法規將是下一世紀國際合作的焦點。在此一趨勢下，我國競爭政策暨公平交易法的檢討與落實必不能置身潮流之外。

**An Inquiry of Competition Policy from the Perspective of
Government Regulation**

Chang, Jia-Horng

M.S. Political Economy, National Cheng Kung University

With the falling of industrial policy in the 1980s and the reduction of trade barriers in the early 1990s, economic policy attention has begun to focus on competition policy. And competition policy is an amalgam of economics, law, administrative practice, and schools of thought. It has both a theoretical and an empirical component. This study further explains that competition policy is deeply rooted in "Government Regulation". A basic way that government exert its power over business is to issue regulations governing private-sector behavior. The use of such regulatory power has grown in the United States. Many rationales have been put to justify this type of government intervention in the economy, society and politic. After the description of the rationales, this study dealswith goals, theories (such as S-C-P vs. Chicago school), law development (Fair Trade Act), and administration of competition policy. On the principle of fair and justice, providing some information on competition policy of Taiwan.