

《公平交易季刊》  
第七卷第四期(88/10)，pp.109-118  
◎行政院公平交易委員會

## 貿易自由化、產業管制與競爭 政策革新之關聯性\*

原作者：Dr. Bollard, Alan

中譯者：楊家駿\*\*

### 一、前言

本文係提出一基礎架構，用以分析貿易政策自由化、產業政策之解除管制及競爭政策革新之間的相互關係。本文先簡介政府採行上述每項政策的目標，接著為探討上述每項政策獨立運作，以及共同運作的情況。最後將檢視上述政策之自由化過程，以及各項政策間在單邊、雙邊或多邊體系架構下應如何安排或調適。本文論析的基本假設在於各國政府均致力於追求一國最大的經濟福祉，同時亦認同他國以適法的手段追求其經濟福祉。

貿易政策、產業政策、競爭政策等三項政策，係傳統上係被用以為達不同目的所採取不同的運作方式。其中任一政策若予自由化，對於經濟福祉將有相當挹注效果。儘管如此，對於區域發展整合及商業行為複雜性的趨勢，上揭政策的革新，亦屬密切。尤以競爭政策的革新，應予以特別重視。

---

\*作者Dr. Bollard為紐西蘭商業委員會前主任委員。本文係發表於1997年5月APEC競爭暨解除管制研討會。

\*\*本文翻譯者現為行政院公平交易委員簡任秘書。

## 二、貿易、產業及競爭政策的涵蓋範圍

上述每一項政策，在不同的國家可予不同的詮釋。各種定義臚列如附表一。

貿易政策大多係涵蓋政府加諸於跨國境的限制。部分為國際貿易規則上通常的作法，如進口簽證、關稅等，為本文討論之目的，特別涵蓋包含國際資金的流動，產業政策與諸如所有權、市場進入及企業回饋等國內經濟活動上政府所施加的限制有關。廣義解釋，則可能包含影響有意或足以造成影響國內經濟活動有關的環境以及勞工之規則。同時包含農業、勞工及環境控制等涉及限制跨國界交易之行為。

競爭政策則與涉及交易上的競爭活動有關，包含結合、交易實務、優勢地位廠商消費者保護以及相關的財產權問題。實務上，競爭政策與產業政策間會有重疊的地方。

## 三、貿易、產業、競爭政策傳統的運作方式

貿易政策傳統上係包含規範跨國境國際貿易的管制手段，同時其目的基本上係在保護國內生產、行銷環境以免國外競爭及促進出口。上述運作方式實係基於提升國內生產，用以滿足國內消費為考量。

參照附表一得知，貿易政策係在內國市場透過政府部門運用貿易法以有效執行。在傳統的作法上，對於不遵守貿易法者，則採行反傾銷措施、防衛措施、自願性出口限制、標示要求及其他限制措施。

產業政策在傳統上均被視為規範國內交易以達到提升國內產業基礎的工具，其政策的基礎係植基於政府主導的誘因將優於市場機制的假設，爰輔導幼稚工業自屬政策目標。

產業政策一般而言皆係由特別的管制機關來執行，諸如政府部門，或產業自律的管制單位。對於違反產業政策者，其救濟手段則相當多樣化，包含註銷公司執照、甚或撤銷經營權等。

競爭政策傳統上皆有衡平的考量，保護國內中小生產事業及國內消費者免於受到市場上具有優勢廠商的侵害，亦思及限制不當獲取暴利及惡性競爭問題，有些亦鼓勵合理性卡特爾的存在。其政策的基礎係植基於內部性的保護優於經濟效益的考量。

競爭政策的執行，一般而言係透過特定的競爭主管機關、產業管制單位及民間團體為之。裁決係透過競爭委員會及法院為之。

## 四、貿易、產業、競爭政策的新思維

近一、二十年來，對於上揭各項政策的基礎假設與思維，有新的思考方式。

### (一)貿易政策

貿易政策歷經多年演變，在下列情勢下，有了革新的思維：日益複雜的國境限制及有意迴避；部分國內生產者、行銷者有強烈的誘因，遊說政府採行保護措施因而犧牲其他國內生產者及消費者的福祉；意圖採行諸如檢驗措施、強制性產品標準及反傾銷手段等救濟措施，以達成其經濟目標；及國外製造商的質疑與反彈。上述諸多現象使各界認知到貿易保護的代價，是犧牲了國內消費者的權益，同時亦導致國內生產者失去追求生產性及動態效率的誘因。其結果導致貿易政策的走向趨向於透過邊境障礙關稅化、減低關稅、消除配額及進口簽證、減低健康及農產的科學檢驗標準限制、國際資金流動的自由化、解除外匯市場管制等，採行貿易自由化政策立場。

然而，在貿易自由化的同時，各種新的非關稅貿易障礙卻不斷形成，包括訂定國際市場各項標準，例如，各種勞工標準、動物檢疫標準、環境保護標準等。這些社會及環境限制成為貿易政策上的新障礙。

### (二)產業政策

近數十年來相當多國家的政府介入經濟活動，疏於為解除管制，導致發生財政緊縮的惡果。同時，使得重視提高國內競爭及追求具生產性及動態效率利益的潛在新參進者無法進入市場。

有鑒於此，相當多的國家已逐漸撤除對產業的管制，亦即撤除數量簽證，以及對價格、利潤、所有權及市場進入的控制，並將政府參與市場的活動公司化，甚至民營化。雖然，以市場引導資源配置的功能已見增大，但新增的社會環境管制，例如：職業健康及安全要求、就業條件、環保法等，層出不窮。

### (三) 競爭政策

傳統競爭政策著重於所得分配與重分配，新思維的方式則來自於考量政府追求福祉與社會政策應扮演的角色。此種思維引導至重新檢討競爭政策，對於競爭政策應著重於「行為結果」重於「當然或結構禁止」的考量，同時重於效率目標以及消費者保護的政策追求。

## 五、自由化過程

### 自由化的時機

傳統分析自由化時機方式如下：管制革新需要產業部門的諒解與回應，同時須考量於產業沉入成本的性質，故滿意的回應自須時間的等待。基於上述考量往往允許部分管制的解除來替代。根據一般經驗，貿易自由化往往須一段時間方能採行。基於使國內產業另有適當調適時間的前題下，方頒行諸如降低跨國境保護措施的時間表。這也是大阪行動綱領採行的方式。當然對於產業管制的檢視有透過緩和、亦有透過快速的改革為之者。

以日本為例，即以緩和方式為之；另如紐西蘭、智利即破除須時間的調適，幾乎在一夕間即撤除政府的管制措施。在世界各國解除管制所得到的經驗得知，完整的改革需要以長期的觀點檢視所需要的是什麼，同時要有持續長期政策的方向，以及勇於改革的承諾。

各項政策間究係替代關係或是具互補性，有各種相當歧異的觀點。各國在貿易、產業、競爭政策各方面有不同的源起，及不同的意涵，爰有部分專家認為，各個政策間皆可獨立為之，而相互不受干擾。但在順應國際貿易往來發達後，部分政策領導人已改持前述政策應係具有替代性關係的看法。

本人係持另一具經濟觀的第三種看法，亦即前述三種政策皆是需要的，而且係具互補關係。在經濟發展的某特定階段，全面自由化所創造出的福祉係高於部分自由化的成果。此觀點係基於下列原因：

(一) 貿易自由化的實現，無須解除產業政策的管制，但此際外國事業尚無法全面參與一國國內市場活動，同時消費者所可能受到的福祉不如預期。另如貿易自由化的實現非植於競爭政策自由化的基石，則外國事業有可能從事卡特爾或限制競爭之

行為，或無法突破內國市場行銷限制行為之藩籬。此際，受損的仍是消費者。

(二)產業政策管制的解除亦無待貿易自由化的實現，惟境外相當具生產效率的新參進者，可能即無法達到配置效率同時境內的消費者亦不致因無效率的新參進者進入市場內受益。上述情形，在一小型的經濟體制下尤是。同樣的產業管制的解除，亦無須以競爭政策的改革為前題，但新參進者將無法達到配置效率同時增加與市場上既有者維持適當關係的誘因，致經營上無法達到應有之效率。

(三)競爭政策亦可獨自為之。但若貿易尚未自由化，則國內經濟自然缺乏外國事業透過進入市場所形成的競爭壓力。同樣的，貿易自由化對一小型經濟體亦相當重要。另外，傳統上對於傾銷之類的貿易爭端所採行的救濟措施，無非是限制價格競爭，這樣做會產生競爭政策上的問題。另若產業政策尚未做到解除管制，則不致有新參進者進入市場淘汰無效率事業的情事。

是否有一合宜的改革時序？相當多的經驗告訴我們，在自由化的早期階段，貿易、產業的解除管制可以獨立為之並實現之。但接著就要考慮當貿易與產業的管制解除，在國內市場上是否可運作，即有賴競爭政策革新的參與。此際若缺乏競爭政策的革新，則解除管制的產業將再新生獨占市場的不當力量，事實上，此種不當之市場力量才方徹底。缺乏競爭政策的革新，貿易自由化固撤除了關稅的障礙，但換之而來的，往往是民營企業透過垂直整合結盟所生的限制交易行為。競爭政策的革新，是不待他政策間的管制解除後方得為之的。

## 六、解除管制在政治經濟的涵意

由附表二可知，在解除管制的過程中，有多種不同型態的參與者及受惠者，在貿易、產業、競爭政策上，各有不同的運作方式。

貿易自由化事實上對於究係外國人受惠或本國人受惠，又如進口產業受惠亦或出口產業受惠的爭論，有相當密切的關係。支持貿易自由化論點者，往往是一國的貿易部門或有意進入他國市場的國家。反對者，多為受保護的產業及公會聯盟等基於保護內國利益的觀點。儘管如此，進口自由化往往被視為為出口商減低進口成本俾使其更具國際競爭力的方式。

產業管制解除即與市場上無效率的國營企業，以及市場上參進者、民營企業具有相當密切的關係。支持產業管制解除者，多由金融市場的投資者及經濟學者領軍，

反對者則多為擁有許可特權者、獨占事業及公會聯盟等。

競爭政策的革新在西方國家的源起較早，實係基於其較少引起持續的遊說及較不引發政治上的利益。律師、大企業、授與特權之政府機關、及消費者團體為主要的利益團體。在亞洲新興國家，競爭的改革引發較大的關切，甚至有時為保護主義者特定產業及部分政府部門所抵制。值得注意的是，在亞洲國家競爭的爭議，往往與事業與政府的勾結有關，而不若西方社會大多為民營企業間的勾結問題。

在相當多的案例中可知，反對改革者，隨著時間的演進，同時其行為往往被其他團體視為損害社會福祉的情況下，已逐漸失去其政治影響力。在任一個個案的案例中，消費者已被認為應是受益者。

## 七、自由化在國際觀下的內涵

上述各種政策間自由化的實踐，究應透過單邊或雙邊方式為之，有待進一步評估其動機與手段。

### (一)單邊

在附表三即顯示出，解除管制可因政府部門單純的基於國內政策需要的理由而實現，其方式係政府透過單方規則的訂定或修正立法將新的政策予以實現並予以執行。紐西蘭即為一好的例子，紐西蘭的產業解除管制在於允許國外事業參進市場，用以增加效率及提升消費者的福祉，智利亦可為另一好的適例。近一、二十年，即使類此單方片面的自發性改革行為，事實上，亦符合了國際趨勢與規範。

### (二)雙邊或次區域

在某些國家，透過雙邊的貿易協定，亦成為改革的重要手段。如AFTA、MERCUSOR、NAFTA、FTAA等均採行不同的方式實踐次區域市場貿易及資本流動的自由化。

以雙邊或次區域安排的方式，解除產業政策的管制，往往多以透過雙邊協定的方式，開放某一特定產業為之。如紐澳單一航空市場協定、及歐聯開放航權協定即為適例。

以雙邊或次區域安排方式為競爭政策改革者，往往以協定調和商業法律，同時亦擴大市場的定義以包含他國。另外，亦有以資訊交換，共同執法的機關間合作協定為之。

### (三)區域性

在區域市場上，貿易自由化的議題已由不具拘束力的 APEC 大阪行動綱領探討此事，接著要談的是資本市場自由化問題。產業管制政策的解除正透過 APEC 馬尼拉行動綱領中談論。大阪行動綱領已肯認為達貿易及資本市場自由化的目標，APEC 經濟體需一有效的、充足的、透明的競爭政策或競爭法及相關的執法措施。

### (四)國際性

在國際層面，貿易政策自由化的問題，基本上是透過 GATT 烏拉圭回合協定予以規範，如反傾銷、出口補貼、平衡稅、政府採購及國營企業等。透過單邊或多邊方式的改革，因其考量因素、執行方式及有效性而異其趣。多邊協定之方式難免較為鬆散，不若單邊的方式嚴謹。單邊貿易、產業、競爭政策的改革，係一國政府部門透過貿易救濟，對產業施以制裁及競爭主管機關或民間企業透過司法救濟制度為之。但若以國際面向為之，則須透過國際執法機關、司法裁決機關、調解組織或國際法院為之，直到今日，其存在性仍是受到質疑的。當經濟體的區域整合漸次形成時，則多邊政策的合作與調和，則是有相當程度的需要。一國國內政策的改革與國際政策的調和需同時進行。

## 八、結語

茂物宣言中，APEC 各經濟體已達成允諾貿易及投資自由化的目標，問題在於各經濟體尚須採行哪些措施以竟其功？當關稅逐漸撤除、市場趨於整合，非關稅及非涉國境的障礙對於自由貿易及自由投資的影響益形明顯之際，市場管制的設計目的卻尚未採行國際觀的運作方式。上述現象，證實了造成國際緊張情勢的來源，同時其成本係植基於全球福祉及日益增加的效率之上。

事實上，國際貿易的專家仍為國際競爭政策的目標、應在將自由貿易的福祉予

以極大化，而競爭法專家則認為國際貿易政策的目標在於達成競爭性的市場。上稱觀點是否一致？學者 Vantier 及 Lloyd 則主張上稱觀點均稍嫌狹隘。

追求效率的必要條件，以及進一步實現最大福祉，係包含不受限制的國際貿易及競爭行為，兩者雖不同但所欲達成的目的確是一致的。

本文認為政策的自由化著實重要，同時須有一長期觀點的目標與意願，當時機來臨時，掌握機會完成改革。貿易、產業、競爭政策必須同時改革，方足以達成福祉級大化的成果。尤其是貿易自由化及產業解除管制的有效性，端視國內市場是否有效率之運作，基於此理由，更足徵競爭政策的改革不能忽視。

值得注意的是，上述之自由化往往引致使用新型態的措施以達保護的目的，這些措施是否會達成有助競爭的效果是應予明辨的。另外，有實證指出使用傳統貿易救濟措施而造成反競爭效果，或實係是反競爭目的有增加的趨勢，此種作法事實上係與自由化目標背道而馳的。

若無法認知類此改革所伴隨的政治經濟的複雜性，則改革是無法進行的。競爭改革往往較易付諸實現，惟主要受益者的消費者，往往無法組成有效的遊說團體。

單邊或多邊政策改革的性質，在制度設計、執行及有效性上是有差異的。當經濟環境整合時，國內的政策改革與國際改革間的調和應是同時進行的。若國際組織執行上不見成效，則國內強有力的機關致力於採行有益國與國間關係的措施是勢在必行的。



附表一 貿易、產業、競爭政策的特質

	貿易政策	產業政策	競爭政策
政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 配額及進口限制</li> <li>- 關稅</li> <li>- 外人投資的限制</li> <li>- 出口補貼</li> <li>- 法定出口獨占</li> <li>- 健康及植物衛生檢疫限制</li> <li>- 匯率</li> <li>- 國際資本管制</li> <li>- 標示要求及標準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 價格管制</li> <li>- 進口限制（數量及品質）</li> <li>- 營運限制</li> <li>- 特定補貼及特定賦稅</li> <li>- 報酬率規定</li> <li>- 政府採購</li> <li>- 政府所有權</li> <li>- 其他所有權之限制</li> <li>- 研發及科技政策</li> <li>- 區域性政策</li> <li>- 其他產業政策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 結合制度</li> <li>- 交易行為法</li> <li>- 優勢及主要設施制度</li> <li>- 公用事業的規定</li> <li>- 公平交易法</li> <li>- 智慧財產權</li> <li>- 證券交易法</li> </ul>
執行單位	<ul style="list-style-type: none"> <li>國內許可機關</li> <li>國內海關、農業及商業部門</li> <li>外貿部門</li> <li>關稅暨貿易總協定／世界貿易組織（GATT/WTO）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>許可機構</li> <li>政府部門</li> <li>產業自律組織</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競爭主管機關</li> <li>特別法庭</li> <li>產業管制機關或監督者</li> <li>國內法院</li> </ul>
救濟措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>反傾銷措施</li> <li>防衛性措施</li> <li>自願性出口設限</li> <li>平衡稅</li> <li>杯葛、制裁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>產業管制的救濟</li> <li>司法審查</li> <li>民間企業間的救濟</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>反托拉斯訴訟(包含私人訴訟及域外管轄)及其他法院的命令所施諸之刑罰、罰金、賠償</li> </ul>

附表二 解除管制政策的主要參與者

自由化	貿易政策	產業政策	競爭政策
贊成者	外國人 經濟學者 出口商 進口商	經濟學者 金融市場 投資者	競爭政策者 律師
反對者	公會 部分農民及製造商 部分貿易法律師及政府官員	公會 無效率的事業 國營事業員工	獨占力量的擁有者受政府保
受益者	國內消費者 進口商 外國人 出口商	新參進者 國內消費者 納稅義務人	新參進者 消費者 股東
受害者	出口替代的農場及產業 部分受僱人	擁有獨占力量的無效率事業	獨占力量的擁有者

附表三 政策改革的安排

自由化	貿易政策	產業政策	競爭政策
單邊	單邊消除障礙	法令及管制的改革	新法的制訂
雙邊或 次區域	以自由貿易區方式消除貿易障礙 以競爭法取代反傾銷措施	賦予雙邊參進權的解除管制	調和的競爭法 機關間的合作協定
區域	無拘束力的規範機制 例如：APEC大阪行動綱領	無拘束力的規範機制 例如：MAPA	APEC已列入討論議題
全球	具拘束力的多邊協定（如烏拉圭 回合簽署之與貿易有關之投資協 定）	WTO已列入討論議題	WTO已列入討論議題