

亞太經濟合作會議「競爭政策及解除管制 研討會」各國解除管制工作重點報告

趙揚清 *

APEC 競爭政策及解除管制研討會係於一九九七年五月十八、十九兩日於加拿大舉行，本次研討會主要議題有（一）解除管制：由日本公正取引委員會簡介「解除管制」之方法及本會趙主任委員揚清專題演講「競爭法主管機關對解除管制之處理－中華台北之經驗」。（二）專業管制（Occupational Regulation）：由澳洲財政部 Mr. David Parker 說明「專業管制」。（三）自然獨占之規範（Natural Monopoly）：由香港 Mr. Leo Kwan 及美國法務部反托拉斯部門 Mr. Charles Untiet Siy 分別說明「自然獨占之情形」。（四）貿易政策與競爭政策/法與投資相關政策間之關聯性：由紐西蘭商業委員會主任委員 Dr. Alan Bolland 說明競爭政策、貿易自由化、及解除管制之關係。謹就各議題要點摘錄如次：

壹、解除管制與競爭政策

一、日本對解除管制之努力

日本代表從競爭政策之觀點，說明日本解除管制所作之努力。日本於一九五〇年代修訂「獨占禁止法」（Antimonopoly Act）時，規定某些特定卡特爾，如不景氣卡特爾（depression cartels）或合理化卡特爾（rationalization cartels）得在日本公正取引委員會許可下，始排除該法之適用。而許多產業政策制訂者，常視卡特爾為達成公司穩定經營、加速產業合理化及維持就業水準之必要工具。此種「豁

* 本文作者現為行政院公平交易委員會主任委員。

免卡特爾」在一九六六年時達到高峰，共有一、〇七九個。但在外在經濟環境變遷及公正取引委員會的嚴格審核下，至一九九七年四月只剩十個。而自一九八二年迄今，公正取引委員會即未再核准任何排除獨占禁止法適用之卡特爾。一九九五年三月，日本內閣通過「解除管制行動計畫」(Deregulation Action Plan)，決定在一九九八會計年度中（即一九九九年三月以前）檢視各項排除適用法律，俾達成廢除排除適用之規定的目標。在一九九七年三月新修訂的「解除管制行動計畫」中，決定於一九九八年三月前優先廢除某些排除適用規定。

公正取引委員會亦從競爭政策中、長期觀點檢視政府管制規定。自一九八八年
起，公取會成立「政府管制與競爭政策研究小組」(Study Group on Government
Regulations and Competition Policy)，從競爭政策觀點研究政府管制問題，並指出
可能改進之範圍及形態。一九九三年該研究小組發表其對政府管制的基本看法，並
評估解除管制對相關產業之實際影響及可能對該產業留下之問題。

二、我國對解除管制之作法

本會趙主任委員揚清在會中以「競爭法主管機關對解除管制之處理－中華台北
之經驗」(Approaches to Deregulation—the Case of Chinese Taipei)發表演說，向
與會人員說明本會在解除管制方面的觀點及努力，演說內容重點如次：

(一)各國對於經濟活動的管制，範圍十分廣泛，程度也很深。以我國為例，從公
用事業到金融保險業，從健保費率到公私立學校的收費標準，幾乎全在各種
法令與規章的管制下。各國政府面臨國際上競爭的壓力，紛紛對產業進行管
制的革新 (regulatory reform)，不論是公營事業的民營化或產業自由化，
目的均在使自由經濟的市場機能得以充分發揮，中華台北亦不例外。

(二)自一九八〇年代中期，當我國正式宣布以「經濟自由化、國際化」為今後經
濟發展的基本方針後，解除管制就已成為我國經濟政策的首要重心。解除管
制的腳步，始自各種外匯及利率管制的放鬆，然後是開放證券業、銀行業、
運輸業、電訊業及各種其他產業的市場，使國內外的新加入者得以參與競爭。
除了市場開放以外，對業已自由化部門，則可透過一九九二年成立之公平
交易委員會對競爭法的執行，逐漸降低管制和其他形式的干預。

(三)我國在一九九二年正式實施公平交易法前，雖有若干產業先行逐步解除管制

，但自該年本會成立後，我國正式開始了「以競爭政策為主」的時代，本會除了積極扮演市場解除管制的推動者外，並已有數件經由其行政力量開放市場之案例。除就個案上積極處理外，本會也就公平交易法第四十六條第一項中「事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定」所豁免之事項，而依公平法第九條第二項所賦予之權力，積極與各主管單位協商，以降低因管制所造成之限制競爭。最近，本會更成立「解除管制促進市場競爭專案小組」，以加速解除管制之進行。

1. 以個案推動改革方面：

在過去五年中，本會因個案的處理而決議逕行開放市場者有如：

- (1)家用液化石油氣獨家經銷的瓦解；
- (2)票券承銷業務市場的開放；
- (3)證券融資融券市場的開放。

2. 藉由修訂現行法令達成解除管制：

本會在成立後即開始尋求積極參與管制改革之範圍。一九九四年一月，本會成立「法規自由化：四六一專案小組」，檢討各項可能違反公平交易法精神之行政法規，並與各相關機關召開協調會議，獲致檢討修正或加強聯繫的共識。

3. 新的解除管制動力：

經過多方努力，本會雖然對若干市場的解除管制已有所貢獻，但仍發現某些市場依舊存在不當的管制。爰此，本會乃決定主動出擊，特別於一九九六年十二月一日成立「解除管制促進市場競爭專案小組」，以更進一步強化自由及公平競爭環境，促進國家總體競爭力，並加強投資意願。

該小組將負責協調及主導服務業與製造業中特定產業的分析，深入探討有關競爭及解除管制政策之問題，並預定於本（一九九七）年十二月發表解除管制白皮書，並提出對個別產業解除管制之建議。

(1)目標

解除管制工作小組的主要目標在於：

- ①檢討個別市場管制狀況，釐清並剷除不必要或過度之管制，並適當考

慮本地企業國際競爭力，以維護公平競爭環境。

- ②檢討及評估高度集中市場之競爭情形，以確保相關市場之充分競爭及保護消費者利益。
- ③認清並檢討貿易及投資障礙，以引進更多之國外競爭，並在多邊架構下與貿易與投資自由化齊一步驟。

(2)處理方式

為達成上述目標，本會將採取下列措施：

- ①蒐集其他國家解除管制資料，參與有關解除管制之國際論壇討論，以找出完成解除管制程序之最佳方法。
- ②以本會第一、二處對個別廠商違反競爭行為個案調查為基礎，調查相關市場結構及管制之限制，以探查管制是否帶有任何違反市場競爭行為。如果是，本會將與相關主管機關協商，改進或廢除該項管制。
- ③為配合中華台北加入 WTO 及對 APEC 貿易及投資自由化之承諾，本會將參加或主動進行市場調查，以檢視或剷除自由及公平競爭之障礙。
- ④為確保價格由市場決定之交易環境，本會將依據公平法第十條，檢視現存獨占廠商價格制定之機制，並探討在管制市場中建立競爭性價格之可能性。
- ⑤運用行政力量，打破法令未予認可之獨占及寡占市場，並參與公營公用事業民營化之過程，以確保民營化過程得適當考量市場競爭之因素。
- ⑥與其他相關機關合作，推動必要之立法改革程序。

(四)我國公平交易委員會在解除管制中的角色

從公平交易法第二十五條及公平交易委員會組織條例第十四條有關公平交易委員會執掌的規定，都在法律的執行前先規定「關於公平交易政策及法規之擬定事項」可知，立法者對本會的角色定位，本來就不限於「執行者」，且盼本會擔負「政策擬定者」之角色。因此，本會在公平交易法賦予依法獨立行使職權下，對於個案之執行係以委員會名義行之，不受干涉。但立法

者將其設立於行政院之下，與經濟部屬同等級的決策機關，由主任委員出席行政院會表達政策立場，使公平交易委員會從獨立執法者轉換為政策參與者。甚至在涉及他部會執掌時，本會亦被賦予積極主動商同各部會辦理之權限。由此可見，我國的公平交易委員會所具有的雙重功能，顯得相當特別。

(五)解除管制小組之進展

如上所述，解除管制專案小組將找出並改正市場進入障礙及反競爭行為，並與相關主管機關合作以進行適當改革。本會草擬完成後之完整改革計畫，將陳報行政院核准。目前本會已在製造業及服務業中選定若干特定市場，進行管制改革。其中製造業市場包括：(1)油品（汽油、柴油、燃料油）市場；(2)數位機交換市場；(3)液化石油氣進口市場；(4)砂石市場；及(5)遠洋鯢魚批發市場之開放。服務業市場則包括：(1)一般零售業與軍公教勞工消費合作社之公平競爭；(2)基本電信業之解除管制與促進競爭；(3)有線電視相關市場之解除管制與促進競爭；(4)航空快遞貨物專區申請設立與中正機場區域公平有效利用以促進競爭；(5)加工出口區儲運市場開放競爭；(6)促進航運市場開放競爭；及(7)證券交易資訊提供業務之交易資訊使用費合理性之檢討等市場。

(六)結論

我國目前正從「政府管制市場」轉型為「自由開放市場」，而此一過程需要一段較長時間。改革過程不僅須將以前封閉市場之進入障礙去除，而且須對相關市場架構及市場管制方式徹底檢討。管制改革不僅是單純的去除管制，而是尋求管制市場的最佳方式。以競爭為主之管制應是最佳方式，但在下定論之前須對管制能力、市場架構、及相關經濟體之國家偏好做一調查。我國目前正努力朝向此一改革目標。如果 APEC 會員體能提供其建議與經驗，我們將受益無窮。

貳、專業管制

澳洲財政部助理次長 Mr. David Parker 說明專業管制之情形，其要點如下：

- 一、雖然「管制」係一國家法制最重要之一部分。然而，最近各國政府越來越關切不合宜之管制對經濟成長、效率等易造成反效果。因此，本報告之主要目的在於說明管制之目的，以及如何設計最佳之管制法令以達原先預定管制之目的，而不會產生反效果。
- 二、隨著一國經濟成長及複雜化，必定會產生「管制改革」(regulatory reform)之壓力。同樣地，當一國與他國之貿易越加密切，亦會產生「管制改革」之壓力。通常在一個高度管制經濟體中，管制措施常會阻礙「發明」以及經濟成長。然而在解除管制過程中，常會討論「專業管制」之改革應著重於「適當之管制」的課題，避免對競爭產生不利之限制，進而可激勵相關法規良好之互動及鼓勵創新與發明等，以達重要社會目的。
- 三、有關進入「專業」市場之障礙種類衆多，包括登記、執照、負面表列、認證、資格認定等。至於「專業服務」是否必須管制，應視交易(transaction)之特性，而決定是否予以管制。通常測試目前之管制措施是否合宜可考慮下列三項因素：這些管制措施是否能解決已確定之問題？這些管制措施是否產生無法預期之結果？是否有其他較適宜的政策工具可以解決相關問題？如果上述三個問題之答案皆為「否定」，則顯示這樣的管理規定是失敗的，必須進行某種程度之改革。此外，該測試亦可適用於專業服務管理方面。
- 四、以澳洲施行「國家競爭政策架構」之經驗，說明有關「專業規定」之改革情形，改革因素主要包括實質因素及程序因素兩方面。若將前者應用於產業部門，則為通稱的「解除管制」，後者則在確保改革後有較前為佳的品質。
- 五、由於服務業之特性相當複雜，「專業規定」有法定理論基礎，必須保護消費者。惟因目前之規定未能解決該理論基礎，且產生不合宜之利益。鑑於該等規定產生潛在問題，因此必須進行廣泛之檢討，俾建立一可信賴之機制使得該管理規定更加有效施行。其提出一些基本之原則，盼能解決「專業規定」所產生之問題，並更明確地指出所制定規定之目的，且必須證明有進行改革之必要性；從經濟層面評估「規定」之優點，包括評估這些規

定之原受惠者，那些人必須接受管理等；應確保制訂一較少限制競爭之可行管理制度，並減少其可能因規定產生不可預期之結果，包括評估應採行不同方式可能產生直接與間接之影響，且儘可能使該管制標準與國際標準一致，以減少國際競爭所產生之障礙；某些競爭法以及相關管制規定應適用於「專業組織」之「自制律」活動，以減少對競爭產生限制；另亦必須經常檢討相關規定以確保該規定係解決問題之最佳方式。

參、自然獨占

香港以及美國分別說明該國有關自然獨占之執行情形。

一、香港代表就香港在電力、瓦斯、及電信等自然獨占產業方面的解除管制作法提出說明，其要點如下：

(一)電力：香港政府在一九九三年十月一日及一九九四年一月一日分別與香港兩家電力公司簽訂「管制計畫協定」(Scheme of Control Agreement)，以監督廠商行為及保護消費者權益。在簽立該協定後，實質電力費率已比一九九三年降低百分之四十五，且電力供應更加穩定。

(二)瓦斯：香港政府於一九九七年四月與香港中國瓦斯公司 (HKCG) 簽訂「資訊及諮詢協定」(Information and Consultation Agreement) 以提高 HKCG 的關稅設定機制及其提高關稅的理由之透明度。一九九六年九月，香港政府開始對引進瓦斯一般承銷系統是否可行進行研究。該研究之主要目的在於檢討現行瓦斯市場，以了解相互協定提昇競爭之觀點香港是否可行。該報告即將在本年中完成。

(三)電信：香港電信一直是由民間企業經營，香港政府並未介入電信業之投資，但政府一直扮演創造及維持公平競爭環境的角色，以助長電信基礎建設及服務之投資。在香港，電信管理局 (Office of the Telecommunication Authority, OFTA) 是電信業主要管理機構。目前香港電信市場可說是世界上最競爭的市場之一。在一九九五年對固定網路業引進競爭後，目前只有香港政府許可至二〇〇六年的香港國際電信公司 (Hong Kong Telecom International)

Limited) 對某些國際業務及語音服務仍維持獨占。

二、美國司法部反托拉斯署官員 Charles J. Untiet 提出其個人對自然獨占之觀點。他首先說明自然獨占之定義及對自然獨占之管制辦法。透過價格及對獲利管制，政府可以有效監督自然獨占廠商。而開放市場進入，透過消費者與供應廠商間的協商，開放交通運輸自然獨占的起因或促進目標市場競爭、管制自然獨占廠商在其他市場的活動等措施皆可降低對自然獨占廠商的管制。

肆、競爭政策改革與貿易自由化、解除管制之關係

紐西蘭商務部 Dr. Alan Bolland 專題演講貿易自由化、產業解除管制以及競爭政策改革之關聯性，重點如次：

一、該報告係探討貿易自由化、產業解除管制以及競爭政策改革間之關聯性。

探討此關聯性之基本重要假設在於每一政府皆欲追求該國經濟發展之最大利益，同時，並認同其他國家基於法律之規定及政策之要求而追求該國經濟發展之最大利益。基於該假定，再分析與探討如何結合貿易、產業及競爭政策。

二、貿易政策之項目包括：配額及進口簽審；關稅；外人投資限制；出口補貼；法定出口壟斷；衛生及檢疫限制；匯率；國際資本管制以及標示要求與標準等。貿易執行單位包括：國家簽審主管機關；海關；農業及商業部；外貿部；GATT/WTO。貿易救濟措施包括：反傾銷措施；防衛措施；自動出口限制；平衡稅；杯葛及處罰。產業政策所包括之項目包括：價格管制；進口簽證（包括數量以及品質之管制）；執行限制；特定型式之補貼及稅負；政府採購；國營事業；其他股權限制政策；研發及技術政策；區域政策；及其他工業政策。產業政策執行單位包括：發證單位；政府部門；工業自動管制單位。產業救濟措施包括：產業管制救濟措施；司法審查；以公司設立形態限制之救濟措施。競爭政策包括：合併制度；交易行為法；主體及基本設施制度規定；公平交易法；智慧財產權；證券法等。競爭政策執行單位為：競爭單位、專業法庭、國內法院、產業管制單位等。

競爭政策救濟措施包括：反托拉斯法（包括私人行為、治外法權）處罰、賠償以及其他法律之規範。

三、三個政策傳統之運作方式為，貿易政策傳統上即制定一套規範邊境之國際貿易，其目的在於保護國內生產及行銷環境，免受外國產品之競爭以及促進出口。產業政策在傳統上即制定一套規範國內交易以促進及加強國內產業政策。競爭政策傳統上即強調「公正及公平」，保護小型企業以及國內消費者，避免「市場力量」（market power）被濫用以及市場運作之偏差。但近十至二十年來，由於自由化伴隨單邊以及多邊之動機與運作，這三個政策之走向亦有所轉變。貿易政策走向貿易自由化，特別經由管制邊境措施改為「關稅稅率化」、逐步降低關稅、取消配額以及進口簽審等規定以及改進國際投資之自由化規定、解除外匯管制等。產業政策則由減少國家直接管制以及撤除法令之獨占，走向國營企業公司化或民營化，以增進國內產業之競爭力。競爭政策亦由傳統著重所得分配，走向著重「行為之結果」，以追求效率及保護消費者為目的，而非著重於「結構性之限制」。

四、在自由化之過程中，此三個政策係彼此具有替代性、互補性抑或各自獨立？渠認為，三個政策之執行，彼此間具有互補之作用。例如在貿易自由化過程中，若無產業政策之解除管制，由於缺乏外國業者之競爭，將減低消費者之福祉；若無競爭政策之自由化，則外國業者之卡特爾、限制貿易措施以及限制國內市場之銷售網路，將使國內消費者再度受害。若產業政策解除管制之過程中沒有貿易自由化配合執行，則資源未有效分配，消費者亦無法獲利；此時若無競爭政策之有效執行，則因市場機能無法充份運作，消費者亦無法獲利。在競爭政策之改革方面若無貿易自由化與產業政策解除管制之同時實行，則市場缺乏競爭力，競爭政策亦無法有效運作。

五、至於三個政策之執行時間先後秩序，一般看法認為，在早期自由化過程，貿易自由化與產業之解除管制可以獨立執行，但在產業發展至一定規模時，則依據前述之分析，必須三個政策同時執行，以具互補效果。尤其當貿易自由化與產業解除管制必須依據國內市場有效運作時，尤不排除競爭政

策之介入。

伍、如何確保一個有效及完整之競爭法？

加拿大競爭局 Ms. Marcie Girouard 演講重點如下：

一、渠以加拿大制訂「競爭法」之背景與經驗為例，首先說明加國制訂競爭法之目的在於維持自由公平競爭、避免市場力量之濫用、提高經濟效率以及促進國際競爭力之增加。競爭法之有效執行主要要件包括對於不同之反競爭行為採取不同之法令規範以及處理方式，如民事及刑事之規定、「合理原則」（rule of reason）之裁定，此外，法令至少應包括禁止聯合行為如統一訂價、綁標以及市場分配協定、處理壟斷市場行為或濫用市場力量以及「聯合」行為等。渠強調一個完整且有效率之競爭法必須有處理不同反競爭行為之方式等。另為排除阻力，應加強教育宣導，使民間業者瞭解實行競爭法之好處。渠並認為依據加拿大以往之經驗，可證實一有效之競爭法可以促進該國經濟及社會結構之改變。

二、馬來西亞說明該國雖然尚未制訂競爭法，但為配合自由化及國際化政策，該國仍執行不同之政策以提高國內市場之競爭力。

三、與會人員分別就一國是否要制訂競爭法，方能提高國內市場之競爭力交換意見。香港提出該國至目前為止，尚未制訂競爭法，雖透過委託研究案研究結果，認為香港仍有制訂競爭法之必要性，但經與業務以及相關單位溝通之後，咸認為香港各項自由化、國際化已作得相當成功，國內市場已相當自由化及具競爭力，目前無制定競爭法之急迫性與必要性。新加坡亦表示，該國目前雖沒有競爭法，但有競爭政策，透過各項執行自由化之競爭政策，國內市場已相當開放且具競爭力。我國代表表示，依據以往我國立法之經驗，制訂競爭法並不困難，困難在於如何有效執行競爭法。因此，在執行過程中，最重要的在於加強教育宣導，使民間業者充份瞭解執行競爭法之重要性與必要性。會中決議，日後應就下列各項繼續進行討論：研析執行競爭法對開發中國家所帶來之好處與不利處；一旦開發中國家制訂

與實施競爭法，如何在過渡期間有效執行；依據香港所提之意見，日後應加強研究實施競爭法之執行是否為唯一可提高市場競爭力之方法。

