

《公平交易季刊》
第七卷第一期 (88/1)，pp.137-148
◎行政院公平交易委員會

競爭政策與解除管制

趙揚清*

壹、前言

一、經濟發展階段與政策的轉變

政府長期的經濟目標即在穩定中求成長，政府有其階段性扮演的角色，在經濟發展初期，政府採取各式各樣的產業政策，採取管制措施，甚至直接介入經濟事務，以求達成穩定中求成長的目標。但自民國 70 年代開始，尤其在 73 年，政府特別宣示經濟自由化、國際化與制度化的政策以後，政府的作為開始有很大的轉變，例如外匯、利率管制的開放等等，一步一步地邁向自由化。而公平交易法是在 70 年交由經濟部研議，行政院在 75 年完成草案審議，立法院於 80 年 2 月 4 日完成立法，並訂了一年的觀察期，於 81 年 2 月 4 日開始施行。至 84 年連副總統提出「以競爭政策為主，產業政策為輔」的方向，競爭政策成為經濟發展政策的主軸；惟競爭政策和產業政策仍須有適當的調和，才能達到經濟發展的長期目標。近幾年，政府更積極推動提升國家競爭力與政府再造的工程，以期國家經濟的永續發展。

二、經濟全球化與「競爭政策」

多年來，經由關稅暨貿易總協定 / 世界貿易組織 (GATT/WTO) 雙邊與多邊

* 本文作者現為行政院公平交易委員會主任委員。本文係作者於 87 年 10 月 3 日公平會假鴻禧大溪別館舉辦「企業負責人公平交易法研討會」上之講稿，經企劃處許俊雄先生紀錄、整理而成。

的談判，把貿易的壁壘逐漸撤除，以促進經濟與產業全球化的發展。此時，行政院公平交易委員會（以下簡稱公平會）除了必須扮演維持國內交易秩序的角色外，還必須面對國際間要求開放市場的壓力，所以解除過去不必要的階段性管制工作，是公平會必須扮演的另一項重要角色。

三、「競爭政策」的涵蓋範圍

公平交易法是對事業競爭的規範，狹義的競爭政策是指公平交易法的立法及執行；廣義的競爭政策，則包括解除管制、公營事業民營化及其他的自由化措施；進一步從國際面來看，還包括了國際間的合作與交流，例如 85 年 9 月 13 日與澳洲簽訂競爭法的合作協定，86 年 12 月 9 日與紐西蘭簽訂合作協定，這些合作的目的是希望帶動我國邁向全球化，不僅是配合國際趨勢，並且為我國的產業經濟利益付出努力。

四、「解除管制」的實質意義

解除管制是要解除不必要的管制，而不是不要管制。金融風暴的經驗告訴我們，並非所有的管制都不需要，而是要作合理的管制，幫助正派經營的業者，排除惡性競爭。解除管制必須有再管制的配套措施，另外制定公平合理的競爭遊戲規則，達到充分發揮市場應有的機能。

貳、競爭政策與解除管制的國際趨勢

一、國際經貿組織的重要議題

由國際組織的議題中可看出國際組織對競爭政策的重視，經濟合作發展組織(OECD) 在 1970 年代就提出政府對產業的管制是否應進行檢討，在其部長級會議時提出競爭政策與產業政策間之調合一「管制的革新」，管制的革新並非把管制排除，而是在管制的過程中作階段性的調整。WTO 在 1996 年 12 月的部長級會議中提出希望將競爭政策納入國際貿易的規範中，並決定成立「貿易與競爭政策互動工作小組」，自 1997 年 7 月起，定期開會。此外，亞太經濟合作會議(APEC) 於 1994 年的茂物宣言中確認已開發會員體將於 2010 年前，開發中會員體將於 2020 年前，達成亞太地區貿易與投資自由化的目標。1996 年起，APEC 更將競爭政策議題與解除管制議題合併討論。

二、主要國家解除管制的成效

美國 AT & T 的解構、英國柴契爾夫人的「公營事業民營化計畫」及日本國鐵民營化，均是舉世矚目的解除管制實例。從美、英、日、紐等主要國家的經驗顯示，解除管制的效益會逐步擴大。以下就以這些國家的電信、能源產業為例，來說明解除管制的成效。

(一)電信市場

1.美國

(1)主要內容：

- AT&T 只能經營長話業務，市話業務則由七家地區公司經營。
- AT&T 費率仍受管制，其他跨州競爭者費率，則不受管制。

(2)效益：

- 1977 ~ 1994 年間電信相關行業增加 290 萬個工作機會，預估其後 10 年將再增加 360 萬個工作機會。
- 電信價格下降，品質提高，勞動生產力提升，利益歸消費者享受。

2.英國

(1)主要內容：

- 直接將國營電信公司 (BT) 民營化，並引進新競爭者，經營長途電話業務。
- 開放兩家行動電話業者，由於沒有任何一家擁有絕對優勢，彼此得以自由競爭，而提高整體效率。

(2)效益：

- 電話費率平均減少 63% 。

3.日本

(1)主要內容：

- 日本電信電報公司 (NTT) 於 1985 年正式民營化，並將第一類電信以特許制開放少數廠商經營，第二類電信則完全開放。

(2)效益：

- 技術進步使產品多樣化，NTT 生產力提高，價格則反見降低。

—新加入競爭者之市場占有率大幅提升。

—電話費率平均減少 41%。

4. 紐西蘭

(1) 主要內容：

—於 1987 年 4 月起逐步開放國營獨占之電信市場，至 1989 年 7 月廢除獨占保護條款，完全解除對電信業的管制。

(2) 效益：

—生產力顯著成長，使得經營成本逐年下降。

(二) 能源市場

1. 美國

(1) 主要內容：

—解除原油價格管制；天然氣價格不受管制，但網路接續費仍受管制。

(2) 效益：

—價格下降，品質提高，勞動生產力提升，利益歸消費者享受。

2. 英國

(1) 主要內容：

—電力先採自由化，將發電廠分出另立獨立部門，允許發電業者競爭。

—瓦斯公司未經結構重整即行民營化，致其在管線網路市場依舊擁有獨占力，仍為天然氣之獨買者。

(2) 效益：

—電力部門由於先採自由化，成效顯著。天然瓦斯則未經結構重整即行民營化，無助效率提升。

—家庭用電費率降低 9%，工業用電費率降低 15%。

3. 紐西蘭

(1) 主要內容：

—發電及電力傳輸之公司化與重整，將發電廠開放民營，並將電力公司分割為數家公司。

—出售皇家天然氣之開採權與配銷權，天然氣配送之公司化與民營化。

(2)效益：

一生產力顯著成長，使得經營成本逐年下降。

三、推動解除管制對經濟的貢獻

美國推動解除管制工作創造了 7 %至 9 % GDP 的利益，而日本則增加了 3 %至 6 % GDP 利益。紐西蘭在 1984 年的「政府改造」成效亦十分顯著。雖然，紐國在改革初期，曾付出相當大的代價，例如，持續七、八年的低經濟成長、物價急劇上升、失業率節節攀高等。但在紐國政府大刀闊斧的全方位改革後，政府行政效率及民間經濟效率終見提升，獲致相當成效：

- (一)經濟成長率：1992 年後隨著生產力提高，經濟持續好轉，成長率顯著上升。
- (二)通貨膨脹率：1993 年後通貨膨脹率降至 0.9%。
- (三)失業率：1993 年後隨著經濟的好轉，失業率漸次下降。
- (四)財政收支：1993 年時，尚有 8 億多紐幣的赤字，1994 年後則轉為賸餘 7.5 億元。
- (五)政府效率：洛桑管理學院公布，紐國政府效率連續四年均高居全球第三名。

參、施行公平交易法及解除管制成效

一、公平會在解除管制上所扮演的角色

公平交易法第九條第二項規定：「本法規定事項，涉及他部會之職掌者，由行政院公平交易委員會商同各該部會辦理之」。其主要意涵為：

- (一)公平交易法制定後，仍有產業政策與競爭政策調合的空間。
- (二)公平會於法規競合時，負責折衝工作，以落實競爭政策。

二、推動「解除管制促進市場競爭計畫」

(一)計畫目標

- 1.解除政府對市場之不當管制，以建構公平競爭環境，兼顧產業國際化及本國業者之競爭力。
- 2.對於集中度較高之市場，檢討其結構，以擴大其市場規模及本國業者之競爭力，並保護消費者權益。
- 3.為因應國際組織對解除管制相關研討及活動，積極協調各部會，加速促進我

國貿易暨投資自由化。

(二)開放特定市場

公平會於 85 年 12 月成立「解除管制促進市場競爭專案小組」，選定 12 個特定市場，積極推動市場自由化，並另對現有法規中，涉有不必要管制，而有礙市場公平競爭的規定進行檢討。經與相關機關多次協商後，均已獲得若干具體成效：

1. 公教勞工消費合作社：

人事行政局已於 87 年 9 月 30 日終止與全聯社之委託關係。公平會進一步建議取消消費合作免稅優惠，並修訂相關法規，促進市場公平競爭。

2. 有線電視業：

新聞局已研擬刪除區域家數規定，倘獨占業者濫用市場力量，新聞局可公告受理新業者申請，新聞局亦將修法限制系統業者直接間接控制之系統訂戶比例。公平會進一步建議對投資及股權等限制規定，須配合放寬經營區域之限制，始能兼顧經濟規模與促進競爭。

3. 基本電信業務：

電信總局已組成「固定網路規劃小組」，就未來開放時可能涉及不公平競爭之行為進行研議規範；另交通部在「電信法」修正案中，增列對「市場主導者」之管制，以及建立禁止交叉補貼之分離會計制度等條文。

4. 政府機關及公營事業大宗物料進口招標船運市場：

交通部配合修正「政府機關暨公營事業機構進口物資船運配合須知」，以載明「航業法」第 21 條規定為其法源，並將「中鋼、台電進口砂、煤船運配合實施要點」中之中鋼公司部分刪除。

5. 加工出口區儲運業務：

經公平會個案處分，經濟部已修正相關規定，倉儲運輸業者均得依修正之「加工出口區設置管理條例施行細則」申請至區內經營運輸業務，區內倉儲、運輸業者得自由競爭。

6. 證券交易資訊提供業務：

經公平會個案處分，已使證交所放寬資訊廠商申請資格，使競爭者由原

有的 12 家增至現今的 53 家外，另擴大資訊服務普及化，並降低相關收費標準。

7. 遠洋漁業批發市場管理：

目前商船載運漁貨之管理費，由交易額之千分之 15 降為千分之 8。

8. 通關網路業務市場：

財政部已同意檢討研議「通關網路經營許可及管理辦法」有關資格限制、與參進等規定之必要性，並訂定客觀之審查測試標準。

9. 鹽品市場：

相關單位原則上均支持鹽品自由開放進口，並報經行政院核定由經濟部繼續檢討鹽品產銷限制及自由化時程。

10. 油品市場：

經濟部採納公平會意見修正「石油產品自由化時程規劃」，並獲行政院核可。市場開放後，除緊急時期外，經濟部不作價格管制，且自由化後，農委會將取消漁船補貼用油。另有關石油基金、油品品質、取締地下油行等之規範均納入「石油管理法」中。公平會進一步建議加速完成「石油管理法」之立法，以因應油品自由化之需，並參酌「共同管道法」草案精神，讓油管使用權朝「共同」使用規劃，另有關「石油管理法」設置基金之用途，應作妥適支用與分配，以免影響公平性。

11. 數位式交換機市場：

中華電信公司已依公平會建議，公告新設局與擴充局之定義、投標商資格、異議小組、程序、期間等採購規範，以建立公開合理之競爭環境。

12. 液化石油氣市場：

經濟部所擬「石油產品自由化時程規劃」已採納公平會意見，將液化石油氣列入第一階段開放進口項目，並獲行政院核定。

(三) 促進法規自由化

1. 「法規自由化促進專案」執行情形：

本案的目的在解決各部會主管法規與公平交易法第 46 條第 1 項競合或適用上的問題，截至 87 年 8 月底，相關機關已依會商結論修正 22 種法規

及 29 條法條，而與公平會加強聯繫者，計有 35 種法規、53 條法條。

2. 不符公平交易法第 46 條第 1 項規定而不排除適用之法規命令：無明確授權之法規命令、職權命令、行政規則、個案指令等，因不符公平交易法第 46 條第 1 項規定，無法作為事業競爭行為之行政屏障。
3. 影響市場競爭而無法律基礎之法規命令：建請各部會廢止所主管缺乏明確法律授權，但影響市場競爭之法規命令。

(四)其他項目

1. 檢討放寬政府基金存放民營銀行：

現行「國庫法」僅規定基金應專戶儲存於國庫或公庫，並未授權各級政府得將基金存於公營銀行，現行政府基金管理辦法足以對民營銀行形成進入障礙之規定，在法源依據上，似有未足。因此，34 種中央政府特種基金、及 48 種地方特種基金之各主管機關將研議修正其相關管理辦法，以消除民營銀行參進障礙。

2. 檢討國有財產法有關國營與民營事業，取得國有土地之不同規定：鑑於土地資源利用合理性及取得土地公平競爭性，公平會認為舉凡開放民間業者參與經營之業務，應予公、民營業者取得國有土地適用一致規範，以維護公平競爭。

(五)後續工作

行政院「政府再造推動委員會」下設「法制再造工作小組」（由經建會邀集跨部會組成）決議：

1. 特定市場：「公教勞工消費合作社」、「油品」及「液化石油氣」等 7 個有待解除管制之特定市場，由各該目的事業主管機關成立「工作圈」或「重大業務改革小組」。
2. 法規部分：各部會就「不符合公平交易法而不可排除公平交易法之適用」，及「影響市場競爭而無法律基礎之法規」，亦納入相關「工作圈」，繼續檢討推動解除管制工作。

(六)「解除管制」創造商機

1. 基本電信市場

(1)預計至公元 2001 年估計約增加 1,000 萬門號，包含 550 萬行動電話及 450

萬呼叫器。

(2)依行政院主計處資料顯示，將可增加產值 1 兆 5 千億元及 1 萬 5 千個就業機會。

2. 油品市場

(1)自開放民營加油站迄今，已有 1,500 家民營加油站，創造 2 萬餘人就業機會，平均每年營業額約 800 億元。

(2)以台塑六輕為例，估計每年煉油 2,100 萬噸，年銷售額近 1000 億元；另據台塑表示，六輕量產將有助國內油品價格調降三分之一。

(3)另預估開放進口之油品，將占國內需求量之 20%，其年銷售額應有 500 億元左右。

三、公平會當前工作重點

(一)促請加速「公平交易法修正草案」立法

1. 對濫用獨占力量、聯合行爲及仿冒等違法行爲，改採「先行政後司法原則」。
2. 刪除獨占及市場占有率 1/5 事業等公告規定。
3. 將「多層次傳銷管理辦法」有關參加人權益規定，提升至公平交易法位階。
4. 修正公平法第 41 條規定，對違法業者逕處罰鍰。
5. 參酌外國法例，提高罰鍰及罰金之上限。

(二)推動「建立公平交易行政程序法制計畫」

配合「行政程序法」建制，成立專案小組工作圈，納入「政府法制再造推動計畫」工作項目，主要重點：

1. 檢討處理人民請釋案件之相關作業規定。
2. 檢討調查案件之相關作業規定。
3. 研訂舉行言詞辯論之相關作業規定。
4. 研訂案件關係人閱卷之相關作業規定。
5. 檢討行政指導及處理行政和解之相關作業規定。
6. 其他：
 - (1)研議增修其他行政處理程序標準化、透明化之相關作業規定。
 - (2)成立「事業結合申請作業流程工作圈」，針對：

- ①簡化申請作業程序；
- ②修正銷售金額門檻標準；
- ③檢討相關法規。

(三)完成「APEC 競爭政策資料庫」第二階段建置

我國至 86 年 5 月爭取成爲「APEC 競爭政策資料庫」的主事國，公平會即開始彙集 APEC 18 個會員體競爭政策相關資料，並建置爲電子資料庫。現今已完成建置且開放使用的項目計有：政策宣示、競爭政策 / 競爭法、組織架構、案件處理程序、審查準則、出版目錄及訂閱細節等六項。目前建置中的項目計有：問答資料、重要案例、司法案例、國際雙邊或多邊協定、學術機構或專家學者名單、與競爭法相關之議題、統計資料及公告等八項。

(四)處理特定產業問題及促進開放競爭

1. 推動油品市場自由化

- (1)我國油品市場提前全面自由化。
- (2)民營加油業者參與高速公路加油站經營。
- (3)中油等簽訂供油年限不得跨越自由化時點。
- (4)暫停許可中油等以簡易結合方式成立加油站。
- (5)建議經濟部研修「加油站設置管理規則」。
- (6)建議開放加油站業者自行提油。

2. 促進有線電視市場公平競爭

公平會除依職權主動調查涉及「公共利益」案外，並衡酌有線電視產業發展情勢，配合新聞局推動之「建立有線電視新秩序行動方案」，檢討研訂規範準則，促使業者知法守法：

- (1)審理事業涉及銷售有線電視頻道節目交易資訊透明化案件原則。
- (2)頻道節目供應業者與有線電視系統業者垂直結合案件審理原則。
- (3)有線電視系統業者統購頻道節目案件處理原則。
- (4)頻道節目供應業者聯賣頻道節目案件處理原則。

3. 加強管理多層次傳銷事業

- (1)研擬修訂「多層次傳銷管理辦法」：將有關參加人退出組織及退貨等規

範，提升至公平交易法位階，以強化對民衆權益保障。

(2)掌握多層次傳銷事業動態：

- ①每年定期普查，並調查經營概況。
- ②每月彙整報備名單，供民衆索閱。
- ③開發並建置電腦管理系統。
- ④印製報備等相關書表，並置於本會網頁供業者洽索使用。

(3)加強宣導溝通工作

- ①教育民衆如何判斷多層次傳銷事業合不合法。
- ②赴各縣市舉辦宣導說明會。
- ③編印「86年度多層次傳銷案例彙集」，使各界瞭解本會處分相關事業情形。

肆、解除管制的方向

一、「不確定年代中的確定方向」

連副總統在九月十七日「促進工商發展座談會」專題演講，提示國家「永續發展」，我們應掌握的方向：

- (一)堅定「自由化、國際化」，加強「紀律化」。
- (二)追求「國民生活福祉」，關懷社會。

二、「管制革新」—高品質管制

1998年APEC「管制革新專題研討會」中，若干與會代表提出以下論點，值得重視：

(一)政府管制的方法需要「革新」

健全「管制革新」，即提供穩定、一致、公平的管制環境，以有助於最具「競爭力」的企業成功發展，進而提升生產效率促進經濟成長、創造就業機會並增進社會福祉。

(二)競爭可以作為有效管制的中心原則。政府所扮演的角色，在：

- 1.應促進「競爭過程」，而非「競爭者利益」；
- 2.應確保「高品質管制」，而非「全面解除管制」。

(三)「高品質管制」須具備下列要件：

1.有效率的管制機關：具專業性、透明性、負責任。

2.優秀的管制人員：

(1)健全內部作業程序，避免養成腐敗、無效率的官僚。

(2)建立管制人員道德觀念，且管制人員應受良好教育，有良好待遇，不受威脅利誘。

3.完備的資訊體系：

(1)管制者有權力及機制取得資訊，並有足夠的專業人員能分析、處理及詮釋資訊。

(2)廠商有義務提供相關資訊。

4.各界支持與共識：

(1)有待政治領導人支持；

(2)工商各界的共識。

伍、結論

一、在世界經濟趨向全球化之際，我國政府與民間必須順應潮流，繼續朝自由化、國際化、紀律化的方向努力。

二、政府正在推動發展台灣成爲亞太營運中心、提升國家競爭力、政府再造等計畫，其中最具體的作法，就是解除政府各項不當管制，以創造國內自由競爭的環境，讓有能力的業者能夠發展起來，不論在國內或國際市場上，都能面對來自全世界的競爭。

三、公平會將繼續落實執行公平交易法，並主動會同相關機關推動解除管制，以維護市場秩序，促進市場競爭。

四、期待企業界能支持政府改革，把握商機，勵行企業再造，並遵守市場交易秩序，以提升競爭力。