

《公平交易季刊》
第九卷第四期(90/10)，頁 123-136
◎行政院公平交易委員會

知識經濟與競爭政策 —兼論台灣產業自由化與國際化之發展策略

許志義*

壹、前言

邁入二十一世紀，資訊、通信與電腦科技的快速發展與普及應用，巨幅改變了人類的生活型態及經濟結構。網路虛擬空間非同步時間的利用，配合電子交易與金流體制的變革，導致產業傳統生產流程與經營模式的解構。「數位革命」引發典範移轉（Paradigm Shift），使得生產要素、商品及勞務的提供，包括研發、設計、製造、行銷及交易，均可「不受平台之限制」，甚至企業場所(平台)與員工亦可實體分離而仍存在主雇關係¹。不但企業實體與市場範圍的界線模糊難以界定，製造業與服務業之藩籬亦已不復存在。「知識經濟」的最關鍵生產要素--知識(與科技)，經由人類文明演化累積迄今，爆發出從所未有的能量與商業價值。隨著先進國家實驗室的科學新知發展，不僅生化、航太、國防、材料及奈米技術有日新月異的突破，即如行為科學與經營管理領域之學說創新及實際應用，在資訊、通信、電腦科技之搭配下，亦有極為驚人之發展，致使企業家精神可淋漓盡致發揮，能擴及組織運作的

*作者為行政院公平交易委員會委員，本文內容屬作者個人見解，未必代表公平會之立場。本文係作者於行政院公平交易委員會於民國90年4月30日舉辦「第八屆競爭政策與公平交易法學術研討會」發表之論文改寫而成，原論文標題為「產業自由化、國際化與競爭政策：兼以台灣石油及石化業為例」。作者在此特別感謝評論人台灣經濟研究院吳院長榮義諸多寶貴的指正意見。惟文責仍應自負。

¹ 就教育體制而言，學校與學生、教師的關係亦然。

每一個細項環節。科技應用與知識創新帶來市場新的遊戲規則，也因此帶動新一波政府管制措施與競爭政策的革新。

另一方面，全球經濟的自由化與國際化更衝擊世界各國固有的國內市場及產業。自從東歐變天、兩德統一、中共經改、蘇聯解體、WTO 成立以來，市場經濟儼然成為當前世界各國經濟體系的主流，沛然莫之能禦。後冷戰時期以來，各國政府多將施政重心由軍備競賽移轉至經濟環保議題。台灣自 1980 年代中期，推動一連串經濟自由化政策（包括利率、貿易、匯率、投資及產業自由化），台灣經濟自此可謂邁入另一個里程。在此大環境下，政府各項管制鬆綁與競爭政策的革新，乃成為自由化與國際化潮流下台灣經濟發展的成敗關鍵。

產業及市場「自由化」與「國際化」的趨勢使得原本散處全球各區域的個別市場緊密接合，跨國企業藉上游「供應鏈管理 (SCM)」及下游「客戶關係管理(CRM)」，透過貿易開放協定，得與世界各國境內的其他業者相互競爭。由於跨國集團能夠利用電腦資訊通信網路，有效迅速整合全球生產資源，掌握市場需求動向，因此能席捲各國境內業者多年辛勤耕耘的本土市場。在「強者恆強、贏者通拿」的現實環境下，引起許多國家政府及業者對市場自由化與國際化的疑懼。然而，即或產業能藉由非關稅之貿易障礙，暫拒自由化與國際化於一時，卻無法長期抵制跨國企業的入侵。畢竟，21 世紀「地球村」、「咫尺天涯」的現實環境已無由改變，未來走向成立國際間全球競爭政策組織的方向亦非不可能。在此情況下，各國產業唯一的出路就是及早因應，強化體質，提昇產業競爭力²。

台灣面對此「第三波」產業與科技革命以及中國大陸市場的「磁吸作用」，如何在知識經濟時代全球自由化與國際化浪潮中，迎面而上，佔有一席之地，實為萬分迫切之課題。雖然幸運地，台灣經由前人積累的努力在 ICT 及電腦半導體相關產業（如晶圓代工、光電通信、電子製造服務業等）的世界版圖中，佔有舉足輕重之地位。惟迄今仍欠缺自身的國際「品牌」，且傳統產業勞工之失業問題日益嚴重，實有危及台灣過去 50 年來經濟奇蹟所創造與累積豐富資產之虞。在此嚴峻的情勢下，台灣產業究竟應該何去何從？政府產業政策與競爭政策是否需要作適度調整？為探討此議題，本文解析產業在面對

² 在全球化與自由化之同時，亦有反全球化與自由化之運動發起，即如最近第三屆美洲高峰會在加拿大魁北克市召開，遭受到數千名抗議者示威，其未來動向亦值得注意。

自由化與國際化浪潮中應有的發展方向，以及與之攸關的競爭政策議題。文中首先探討自由化與國際化的內涵，接著針對產業未來發展方向，以及政府相關配套措施加以討論，特別強調公平競爭與法制化之重要。再者，就國家整體競爭政策之功能(包括公平交易委員會之角色與定位)，加以探討。最後提出結論以及與競爭政策有關之建議。

貳、自由化與國際化之重要

自由化與國際化是當前數位化時代企業經營之重要課題，也是政府財經政策的首要方針。一般談「自由化」的意義在於其可提升經濟效率，包括市場效率、技術效率及動態效率。其中，市場效率的達成必須是產品的邊際生產成本等於其售價；技術效率必須是廠商能以最低的成本組合來提供一定品質的產品；動態效率則為廠商在各項投資或擴展業務時，能以最高的投資報酬率為決策之依據。而完全競爭的市場即可使上述的三項效率充分實現，其關鍵在於「誘因」與「決策者」能合為一體。因此在經濟社會中各有關成員，皆能盡個人心力，為追求自己福祉而努力，同時也能達成整體社會之經濟效率。反之，在一個受管制的市場下，決策者會因受管制而改變上述三項效率準則，俾迎合管制者的指令(例如執行價格補貼、人事升遷等)，致無法達成經濟效率，此即世界上受管制事業多半經營績效不彰的主因。

「自由化」更深一層的涵意是讓消費者有所謂真正的「選擇權」。因為自由化的核心理念就是「自決」，要讓民眾有不同的品牌可以選擇，自己決定要選什麼，避免業者不當的風險與成本轉嫁。在民主國家中，除非有很強烈的理由顯示獨(寡)占經營對消費者最有利(通常指「自然獨占」產業)，否則就應該市場自由化，讓消費者有選擇的權利。不然即使價格再低廉，消費者仍不會滿意。因此由需求面來說，執政者在最大範圍內，應該讓人民在財產及商品消費行為上有充分的選擇，享有真正的自由民主。

若由供給面來談自由化，則是為了使有資金、技術，與具有企業家精神的人皆能夠憑其自由意志進入市場。雖然這將會使原有的獨(寡)占廠商因面臨競爭而改變經營模式，可能會使得部分員工在自由化的過程中，為恐因競爭致喪失其工作而產生抗爭³。惟若就有意加入市場之潛在廣泛的業者而言，基於公平，實無理由為保障原有廠商員

³ 事實上，原有廠商的員工仍擁有充分的「工作權」。因為他們仍有權繼續憑其競爭力保有原工作，或選擇其他機會就業。

工之工作而剝奪彼等進入市場之「自由」及「選擇權」。

至於「國際化」，其第一層涵意即為 Globalization。由當前許多知名的跨國企業紛紛藉由購併與整合等手段，以提昇國際競爭力，可知在當前產業競爭白熱化的環境中，需藉由企業國際化，更具彈性地整合各項資源，以達「永續經營」之目的。尤其在電子商務、網際網路便捷的今天，跨國企業的資金、技術、人才在國與國之間移動的快速，是前所未有的。換言之，跨國企業舉凡原料的取得、產品的設計與行銷，乃至於售後服務、庫存管理、後勤補給等一系列的供應鏈，均可藉由資訊流、物流、金流及人流等作業體系，以最低的成本創造其商品或服務在市場上最高的附加價值，並將即時 (Just in Time, JIT) 觀念運用於跨國作業流程中，利用良好的存貨管理，達到 953(95% 的貨品可以在 3 天送達訂貨者手中)，甚至於 982(98% 的貨品在 2 天內送達)、1002(100% 的貨品在 2 天內送達) 的境地，以增強產業的競爭優勢。

事實上，若能積極建設台灣成為全球運籌管理或轉運中心，由產業的競爭優勢來看，台灣具有聚集經濟 (cluster economy) 的特色，且相對於新加坡、香港來說有相對完整的工業基礎及產業關聯效果，較大的生產腹地與市場需求 (包括中國大陸) 與工業發展所需之用地，加上已有的研發人才與近年打下的高科技產業基礎，良好的文官體制，允宜藉由國際化的運籌管理，提昇產業的競爭力。目前政府與民間有關單位正積極構建 TIM (Taiwan Industrial Marketplace) 電子市集交易平台，其他企業亦已開建 e2open 電子交易市集，未來市場供需雙方透過此類網路洽詢、簽約、付款、完成交易等，可大幅降低企業的交易成本與政府的行政管理成本，提昇台灣整體競爭力。舉凡國內各行各業經營者均需及早針對此種知識經濟時代無可迴避之 ICT 應用交易方式，妥為規劃，並進行必要之組織變革。

國際化更進一層的涵義即必須做到 Internationalization，亦即要與國際同步一致，制度上能與其他國家相並，就如同好的蘋果就是好的蘋果，民主沒有東西方之分一樣，使「我國企業在國際上」與「外國企業在我國內」皆能享有「國民待遇」，不分彼此，此亦為 WTO 精神之一。當然，就此而論，有賴於政府在硬體基礎建設及軟體制度法規上配合推動。當國內企業的經營制度與 WTO 國家相近，成為一個體制時，則企業才能真正國際化，保有更高的競爭力。

參、產業未來發展方向

放眼台灣未來走向，必以「知識經濟」為主流價值。事實上，過去十年，國內經濟體系確已產生結構性的變化。近幾年來產業消長的速度遠超乎一般之預測，且其變化速度愈來愈快。處於此一關鍵時刻，面對新經濟轉型的潮流，必須先了解台灣經濟發展的核心價值與競爭優勢何在，才能重新定位台灣產業的未來。基本上，台灣現階段的競爭優勢主要有：

- 一、優越的地理戰略位置，位居亞太經貿網路中樞，擁有充沛的國際人脈網絡；
- 二、人力素質優秀勤勉，應用科技發展迅速；
- 三、堪稱完整的產業基礎與靈活的經營合作模式，具企業家精神。

台灣經濟建構在以上三個基礎，得以持續發展，從早期成衣、鞋類、雨傘、玩具、塑膠成品王國，到今日半導體製程代工(亦有論者稱高技術服務業)稱霸全球，根據統計資料顯示，多種電腦週邊產品包括監視器、主機板、電源供應器、桌上型電腦、繪圖卡、鍵盤、滑鼠、掌上型掃描器、機殼等，其產量及市場占有率均為全世界第一。同樣地，光電產業如光碟片產量亦然。而當前 ADSL 及藍芽晶片(bluetooth)規格化後，台灣大量接單生產的情況又為另一明證。深入解析這種成功的產業核心技術，基本上均屬「規格化量產」(簡稱「量產」)之規模經濟的體現，包括 OEM 及 ODM。當然，隨著時間嬗遞，其產品種類係逐漸往高附加價值之商品演進。惟其市場利潤相對較淺，係屬施振榮先生所稱「微笑曲線」之底部。反觀先進國家如歐、美、日本等國，其產業的核心技術，多以「研發與創新」(簡稱「質變」)為成功之基礎，此顯示台灣產業發展仍然與先進國家有一段距離。展望未來，短期間內「規格化量產」似乎仍將是台灣經濟發展的最大競爭優勢，亦即成為「快速追隨者」實為台灣一般貿易產業短期內之成功關鍵因素(KSF)。

從國際化角度而言，國際專業分工趨勢日益明顯。以新竹科學園區為例，集合了數十個晶圓半導體代工、封裝、測試廠，扮演的是全球電子商品製造中極為重要的一環。整體觀之，各類產業逐漸朝向國際專業分工模式發展。台灣地處於亞太航運樞紐，位置優良，海運發達，累積多年資金與技術，有相當優勢可發展國際化運籌管理⁴。雖然中國

⁴事實上，目前與全球運籌有關的SCM、CRM、ERP已普遍應用於物流業、電子業、汽車業、鋼鐵業、連鎖零售業、電腦業等。

大陸有廣大的市場、廉價的土地、不錯的基礎研發、工資也較台灣低，但是台灣在生產營運管理、應用技術研發方面仍優於中國大陸。

值得注意的，未來兩岸加入 WTO 及三通之後，台灣的策略性角色係在確保「國家安全」及「國格尊嚴」前提之下，扮演大陸與世界接軌的「介面」(interface)。亦即在全球經濟版圖快速重整過程中，台灣必須掌握與大陸市場互動的關鍵致勝時機，將台灣積極轉型為更開放的國際經濟體之重要一環，在兩岸「雙贏」的前提下，成功扮演大陸與世界經濟「接軌」及「介面」的關鍵角色。基本上，台灣有以下利基：第一、台灣是一個相對開放的經濟體，大陸儘管沿海重點都會區(尤其是上海)的硬體設備有極為快速的進展，但其軟體(包括法律制度、金融市場、支付工具、企業管理和行政效率，甚至外僑子女學校教育系統及醫療衛生等)仍與國際社會有一段落差。台灣由於具有地理上的戰略位置，以及語言、血緣、生活習慣及文化上的共通性，可扮演整體大陸經濟與國際經濟往來的界面角色。其次，未來兩岸加入 WTO 與三通之後，許多跨國企業必將到台灣(台北)設立總部。因此，政府及民間必須及早做好準備，亦即要有各種符合國際慣例之配套遊戲規則及軟硬體基礎設施，使台灣能夠在大陸短期間內仍無法與整體國際經濟順利接軌之過渡期中，發揮「介面」及「運籌帷幄」的關鍵地位。值得注意的，台灣的優勢是在上海未能充分國際化(主要是軟體方面)之前，一旦上海可與世界經濟直接接軌時，台灣產業若未能有效升級，將有面臨「邊陲化」或「泡沫化」之虞。

肆、政府相關配套措施

在企業面臨嚴峻挑戰的同時，相對地，政府也必須做一些配套的工作，包括有效整合生產要素資源，也就是將有知識或有技術的人、有資金的人、有冒險精神的人(這些人可能分散在不同地方)，以比較有效能、或相對較低成本的方式，讓他們聚合集結在一起，發揮企業家精神，創造綜效(synergy)更高的附加價值。要做到這種境界的先決條件是政府必須提供充分的基礎設施(包括水、電、交通、通信、網際網路，乃至於環保、公園、休閒設施等)，使物流、金流、人流、資訊統一匯合，降低整體經濟社會活動的交易成本。

由於自由化的基本理念是增進市場競爭，也唯有競爭，才能藉此提高企業經營效率。惟自由競爭之前提為「公平」，欠缺公平競爭將造成劣幣驅逐良幣的後果；而公平競

爭的前提則是「法制化」。因此，為了要達到法制化，相關制度以及具體可行之法律規範乃是當前受管制產業自由化鬆綁不可缺少之必要措施。蓋唯有透過明確、公平、公開的遊戲規則，業者方能夠對其營運行為之結果做出理性的預測，進而勤懇經營本業，不致在充滿不確定性的市場上鑽營或苛求不當利得，如此方能保障消費者之福祉。而落實「明確化」的具體作法即在於公佈自由化的時間表與各不同開放階段的法規內涵。如此可促使各相關單位在適當時機做出應有的配合措施，並且降低不當的外來干預。

所謂「競爭」，按公平交易法第四條之定義，係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。而競爭之目的在於解除政府不必要之管制，藉由市場機能之發揮，促使企業有效利用生產投入要素，透過比較利益法則，進行優化調整，改善事業生產技術水準及經營管理行銷能力，創造更高的附加價值與多元化產品(產品差異化)，從而降低產品供應成本與價格，提昇品質或增加數量，促進消費者及生產者雙方福祉，達到提昇社會整體經濟利益之宗旨。若進一步探究此整體市場競爭的經濟利益，實包括加入市場之新競爭者利益、消費者因業者競爭而得之利益、潛在競爭者之利益、未來消費者因當前之業者競爭而可實現之利益(主要藉由科技進步的耐久財投資所致)。

伍、公平交易法與競爭政策

從一般經濟發展過程觀察，早期整體經濟發展的取向為求快速成長及資本累積，政府政策通常較傾向於獎勵生產者，經濟資源的分配亦多有利於生產者一方，消費者較缺乏相對的力量，因此政府早期制定的法規或稅制，多傾向於鼓勵生產與投資，消費者的權益則被置於生產者的權益之後，加上消費資訊不足，消費者對產品市場的特色缺乏認識，因此沒有太多對產品加以選擇的空間。台灣過去多年來經濟發展過程，大抵亦復如此。迨民國 81 年，政府為順應經濟自由化與國際化之世界潮流，促進市場競爭，頒布實施「公平交易法」，成立公平交易委員會，為經濟繁榮安定以及謀求消費者權益，邁入新的里程。

公平交易委員會係競爭法主管機關。通常，所謂競爭政策可按「市場行為面」及「市場結構面」兩個不同層次討論。前者係指政府競爭法主管機關依「公平交易法」執行既有市場中有關違反限制競爭與不公平競爭之經濟行為，其角色有如市場秩序維護者，

僅能治標而未能治本。後者則尚包括進一步協調政府其他部門解除不必要之管制、修訂舊有的管制法規與措施，以及規劃設計新的競爭法制，其角色有如市場工程設計師，能從上游正本清源。

衡諸台灣經濟型態及其特色，過去 50 年來係以中小企業為經濟主幹，私有化之大企業遠較歐、美、日、韓為少。因此就「市場行為面」之競爭規範言之，反托拉斯之類限制競爭的案例雖亦不少，惟大企業觸犯者相對較不多見，事業結合或聯合協議行為之違法案例，比較言之亦相對較少，且依法申請結合許可者鮮有不許可之情形發生。事實上，自「公平交易法」實施及公平會成立以來，絕大多數違反公平交易法的案例係與不公平競爭或妨礙競爭(公平法第 18 至 24 條)有關。其中又以不實廣告之案例居多，由於此類案例多與消費者權益息息相關，因此，公平會經常予社會大眾「官方之消費者保護機關」或「官方消基會」之印象。相對地，由於行政院「消費者保護委員會」係以研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施為目的，原則上並不自行調查處理消費者之個案申訴。因此，在尚無其他法律規範以為替代之過渡期，公平會仍有其階段性之任務，繼續調查處理事業違反公平競爭行為個案之相關消費糾紛業務，俾回應社會大眾之期待。

台灣以往雖無太多大型之民營企業，但卻有許多公有或公營之大企業。尤其我國憲法規定公用事業以國家經營為主、以公有為原則，例外私有化者，則需有法律規定之(如民國 61 年公布之「民營公用事業監督條例」)，因此形成台灣主要之大型公用事業幾乎平均為公有或公營之情況。甚至若干公用事業早期並非以公司型態存在，而係屬政府行政機關為之，如早期之電信局(現為電信總局及中華電信)等。事實上，為了減少「公平交易法」實施對公用事業可能產生的立即影響，在公平法實施之初，亦明文規定給予公用事業 5 年緩衝時間，可暫免適用競爭規範(包括市場行為面與結構面)，俾利公用事業調整適應其營運行為。

公用事業逐步開放市場競爭後，迄今已有電信產業蓬勃發展。近年來不但因開放競爭而大幅降低通信及話機費率，各式各樣的手機普及多樣，嘉惠消費者，同時也促成台灣通信與資訊科技水準及產業市場的蓬勃發展。業者也因市場競爭而能推陳出新，增加銷售量(台灣手機普及率高達 82%，居全亞洲之冠)，各主要業者之盈收均屬不惡，政府亦因而增加各種相關稅收。揆諸台灣過去遭逢東南亞金融風暴之衝擊，國內經濟能夠相對於鄰近國家而保有亮麗成績，其間電信事業之貢獻，實不可磨滅，誠可謂業者、消費者、政府「三贏」的局面，此即市場結構面競爭政策運用得當之明證。反觀油品市場，

因自由化腳步緩慢，與市場開放競爭有關的「石油管理法」歷經兩屆立法委員朝野協商，創下 20 餘次之空前紀錄，迄今仍爭議不休，未能獲得三讀通過，引起社會各界矚目。觀乎當前國內油品市場因仍未能自由進口、行銷通路壟斷、走私油品、地下油行氾濫，卻無法有效約束（「石油管理法」若通過則有刑責可以阻嚇），其他如油管、油槽等關鍵性設施之管理及競爭規則，相較於先進國家之做法仍有很大的改善空間。再者，電力部門的自由化及「電業法」修正草案亦已研擬十餘年而未能獲突破性之進展，而證諸先進國家電業自由化之經驗，舉凡電力交易所、開放聯通即時資訊系統（Open Access Same-time Information System; OASIS）、配電自動化、智慧型電表等各相關之軟硬體設施，均以資訊通信科技息息相關，技術早已成熟，若能適時引進，不但與我國整體「綠色矽島」之科技發展方向完全一致，且可大幅提昇電力部門之生產力與競爭力。甚至，電力事業亦可跨足電信通信業務（尤其藉藍芽無線通信後），更能增進相互競爭之效果。事實上，電業自由化與油品市場自由化所能釋放之經濟能量，可能不亞於電信市場開放後之效果。換言之，「市場結構面」之競爭措施若能規劃得當，絕非「市場行為面」因違反公平法而被處予罰鍰數十萬元或數百萬元之違法個案，而是百億、千億之整體國家經濟利益。競爭政策之效果孰輕孰重，其理甚明。

公平會雖可按「公平交易法」第 9 條、第 25 條第 1 款、及第 46 條與各相關目的事業主管機關相互協商競爭政策，然而公平會實仍居於相對欠缺主導力量與行政資源之地位。蓋目的事業主管機關對其主管之產業與事業個體，可就其主管法令為行政之指揮、監督、考核、或予以裁罰，具有實質約束力。而公平會由於非屬該法令之主管機關，除非有「市場行為面」之個案，觸犯「公平交易法」，否則並無實質介入規範之空間。其次，公平會對於相關產業「市場結構面」之競爭政策僅有建議權而無法有效介入實際執行面，此證諸過去民國 83 年，公平會就當時「公平交易法」第 46 條第 1 項，各產業法規排除公平法適用之規定，進行篩選與檢討，共計有妨礙自由競爭與公平交易之既存法規 80 餘種、125 項條文，並與相關產業主管機關前後召開歷經 19 次協調會議，雖獲致「同意去除有妨礙競爭效果之法規與行政措施，或將之提昇至法律層面以排除公平法之適用」之共識。惟事後一年檢討發現，僅有不到 20% 之法規獲得修正。其後，民國 85 年，公平會在當時行政院宣示「以競爭政策為主，產業政策為輔」之政策目標下，主動提出「解除管制，促進市場競爭」之專案計劃，共計篩選有線電視、電信等 12 個市場，檢索出妨礙市場競爭之 84 種法規及 126 項條文，並就解除管制之具體做法提出建議，期能藉由

「市場結構面」競爭政策之革新，釋放受管制產業之能量，進而提昇國家競爭力。惟民國87年，獲行政院核復「由相關部會衡酌辦理」，事後並未見顯著之具體成果。

陸、落實競爭政策之推動

細究上述競爭政策之推動革新未能獲致顯著成效之背後因素，實不難予以理解。蓋各產業主管機關基於推動主管產業發展之用心，通常以優先發展該產業為取向。若非外來之壓力（如立法院人多數立法委員一致性的要求或加入WTO國際貿易協定要求開放市場），往往不願主動開放市場競爭，增加其管理上之複雜度與不確定性。另一方面，原有產業也不願輕易放棄其已擁有多年累積之競爭優勢與他人分享，而主管機關更希望能在部會首長任內促使該主管產業穩定成長、欣欣向榮，其產業產值或GDP之貢獻度即為其施政業績之具體表現。在此情況下，若能減少產業競爭壓力，甚至透過交叉補貼以降低其生產及營運成本，均為司空見慣之行為，尤受產業之歡迎與應和，往往成為獎勵產業投資的最佳條件之一，例如藉由公共財或準公共財之廉價（甚至免費）提供業者使用，包括電線、油管、瓦斯管通過河川、道路、森林等公有土地或水域不必付費，又如以極為低廉的水電補貼特定產業或大型企業開發方案，均屬變相利用全民或消費者之資源與利益補貼其主管之產業。目前四台無線電視無償使用公共頻道（公共頻道為公共財，屬全民所有）即為另一顯例。

還有一種類似情況：當公營事業獨占市場開放民營業者加入時，雙方在瓜分市場，彼此競爭對峙之下，難免為企業不同之利益而有所爭執。於是市場競爭之遊戲規則在主管機關出面協調下，往往雙方各讓一小步，達成折衷協議，重新分配其彼此間之利益，卻忘了不在場而最需要顧及的消費者權益或公共利益。準此而論，要能落實競爭政策之革新，除了有必要透過教育宣導喚起社會大眾及消費者共識外，媒體及學界的有效督促亦不可缺少。當然，最重要的還是決策高層能夠以長遠國家利益為施政之優先目標，立下決心，落實競爭政策之推動。此亦可由公平會與政府其他部門之對話協調機制，將所有問題回歸市場機制及競爭之基本面，就「市場結構面」與「市場行為面」進行全面性之檢討，訂定優先順序，解除政府不必要之管制及市場干預，修訂不合時宜之管制法規，包括以報備制或登記制取代許可制，以資訊揭露取代行為管制，進而建立肆應自由化與國際化趨勢之公平競爭法制。此外，宜逐步開放電力、管線瓦斯、自來水等公用事

業以及港口、機場、水壩等關鍵性設施所有權及經營權之市場競爭，並解除參進障礙。總之，在當前國與國之間激烈競爭之際，台灣經濟面臨急遽轉型之時，「政府再造」、「法制再造」的重點在於衡酌國家發展的瓶頸（宜由「全面整體」評估），如何打通任督二脈，發揮國家整體「橫向」部門間之綜效(synergy)，以開創國家更寬闊厚實之競爭力，實為至要⁵。

值得注意的，知識經濟環境下，生產技術與專業知識之規模經濟性往往較傳統市場更高，其市場進入障礙高度發展之結果，配合政府公權力所賦予之智慧財產權保障，排除其他競爭者之存在，凸顯出知識獨占的影響尤較有型商品的獨占更為深遠，且與過去傳統市場智慧財產權對於「有形物權」之權利客體不同。例如各種以軟體系統設計為主之新型專利權登記，包括財務規劃與金流服務、語音影像傳輸軟體程式、顧問諮詢程序方式、工作流程(work flow)、事業經營模式(business model)等，在先進國家均呈幾何級數增加。由於這些以先進知識及電腦軟體為主之事業方法論專利權(business-method patents)，有可能「過度」、「過量」授與，壓縮其他競爭者之存在空間與彈性⁶。同時基於專利權註冊後，仍有事後遭舉發撤除之不確定性，在知識經濟時代，商品生命週期甚短之情況下，對於競爭者之權益以及消費者之福祉，其影響遠較過去為大。因此如何確保智慧財產權之「平均正義」與「分配正義」，如何提供必要的「誘因」（如財產權或排他特許權）給知識創新者而又不使之濫用市場力，亦成為先進國家競爭政策與知識經濟發展之關切議題。此外，奈米技術、生物科技、基因改造與利用等之專利，涉及問題之層面則更為廣泛，因此未來「公平交易法」第45條有關與著作權法、商標權法、專利法彼此間之法律關係，於修正後「公平交易法」第46條規定之適用問題，亦值得研究⁷。

揆諸我國公平交易委員會成立背景及立法原意，尤其在民國88年2月3日修正第46條規定之後，相對於其他國家而言，實應具有更完整之競爭政策主導權。除了可依法對於市場上限制競爭與不公平競爭之違法行為加以規範外，亦可依第25條第一款之規定針對競爭政策及法規之擬定事項，以及第9條之規定，參與其他部會有關競

⁵ 經建會現階段已就「知識經濟發展方案具體執行計畫」、「政府再造」、「法制再造」積極規劃推動中，並獲致初步成果。

⁶ 參見林建山（2001），嚴肅面對「知識獨占」新問題，台北：環球經濟社。

⁷ 如果公平法第46條能介入與公平法所規範之競爭行為相關之其他法律，唯獨排除智慧財產權之知識獨占、特許排他等權利，在此知識經濟時代，似不無疑義。又立法院刻正審議各相關版本之「專利權法」及「著作權法」修正草案中，允宜謹慎將事。

爭政策及措施之研擬，積極推動擴大市場規模、排除參進障礙、特定產業結構重組、回復自由決定價格之市場機制等擴大參與行政院之相關決策，使具有部會級法律地位之公平會及九位專任委員之政務官（人數居各部會之冠），獨立行使職權，積極參與上述廣義競爭政策之作為，具有行政上之專業性（效率）及正當性（效能）。

事實上，公平會在扮演市場秩序維護者之角色過程中，可以深切體認當前諸多「市場行為面」的不法問題，其根源在於台灣仍處於開發中國家邁向先進國家之過渡轉型階段，猶如車輛尚未開上高速路，一路顛簸，狹道途中諸多障礙，面臨兩方面的困境：其一是來自於過去舊有的包袱，亦即舊時代國家過度管制及公有（或公營）事業，所遺留下來的市場結構扭曲、不符時宜之法規，以及既得利益團體之杯葛；其二是來自於對新科技快速發展、突破既有法律窠臼、或欠缺足夠的知識密度與含量，以致於無法有效迅速研擬新興市場之遊戲規則，造成許多市場下游面之不法行為問題。在此情況下，公平會現階段功能性任務之重點，更宜包括協同其他部會提出符合時代需要之競爭政策法規。事實上，公平會在行政體系中依法所賦予特有的地位，與其累積的專業能力，應可提出更為客觀且具有更強說服力的競爭政策觀點供決策之參考。同時，公平會委員不必赴立法院備詢（除主任委員之外），亦非產業主管機關，且委員會屬合議制，凡此種種制度上之設計，均使公平會可大幅降低被產業「俘虜」的可能性⁸（參見蘇永欽，1999）。然而，公平會現有二百餘名高素質的同仁，針對外界有關市場行為面之大量檢舉案件，不論涉及公益程度之大小⁹，為回應社會大眾之期望，避免有「吃案」之嫌，乃投注絕大部分之心力於辦案之不暇，深覺實無餘力再針對政府各部會競爭政策之形成、管制措施之合理性、市場結構面之調整以及各產業競爭法規之革新，加以研析、規劃、協調與整合。

然則，面對現階段經濟自由化與國際化之挑戰，作為行政院部會級之競爭法（有論者謂之「經濟總則法」或「經濟基本法」）主管機關，公平會除應在「市場行為面」積極執行公平交易法，以維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮外，亦應調整部分行政資源，協同其他相關主管機關¹⁰，共同致力於符合時代需求之「市

⁸ 參見蘇永欽（1999），「公平會的角色功能—現在與未來」，《八十八年競爭中心專題演講彙編》，台北：行政院公平交易委員會。

⁹ 事實上可依「公平法」第26條作為判定公益程度大小之準則，予以篩選，惟作法上如何避免外界質疑其公平性及前後之一致性，必須審慎。

¹⁰ 一種可行的方式是由公平會主委兼任經建會委員，實際參與各項重大經濟政策與相關法案之審議，就市場結構面的調整，提出競爭機制相關之意見。

場結構面」調整，針對當前與知識經濟發展密切相關的產業競爭政策研究與規劃(如 4C 產業匯流、金融市場"Big Bang"與競爭政策、智慧財產權之合理化等)，俾國家處於國際競爭激流中，公平會能有更具全面性與開創性之作為與貢獻。

柒、結論與建議

知識經濟時代下，科技與知識創新的速度遠較過去任何時期更為快速，透過電腦、資訊與通信技術(ICT)的應用，產品研發與創新已不再需要依賴實體模型，而能夠透過 3D 進行模擬評估，大幅縮短創新研發的時間(如航太、無線通信、半導體等產業)。尤其可藉由專家系統與人工智慧等相關知識軟體之發展與應用，將消費者或客戶之概念與偏好融入產品設計與產銷過程中，藉由產銷知識與 ICT 之應用，提高精確度，落實產品與服務個別化(tailor-made)特質之競爭優勢。各產業在其產品由創意發想、設計製造、存貨管理至銷售服務之時間壓縮下，產品生命週期亦隨之縮短。在此情況下，業者必須積極開創新技術、新產品和新服務，藉由商品和勞務之差異化以獲取相對較高之利潤，並增加市場占有率。例如：本文即主張台灣產業必須加強研發，提高產業關聯附加價值，配合當前及未來台灣主流產業(如半導體、光電通信、生物科技、資訊家電及軟體產業等)之精密材料所需，建立符合知識經濟環境之研發支援體系。換言之，傳統產業必須「知識化」才能落實產品差異化。此外，目前政府與民間有關單位正積極構建 TIM(Taiwan Industrial Marketplace) 電子市集交易平台，其他企業亦已開建 e2open 電子交易市集，未來市場供需雙方透過此類網路洽詢、簽約、付款、完成交易等，可大幅降低交易成本與企業的行政管理成本，提昇台灣整體產業競爭力。舉凡國內各行各業經營者均需及早針對此種知識經濟時代無可迴避之 ICT 應用交易方式，及早規劃並進行必要之組織變革。

台灣傳統及新興產業必須藉由經濟自由化與國際化所帶來知識交換與擴散之效果而遂行自然調整，將不符合市場比較利益之產業讓其逐步外移，形成與其他國家(如大陸與東南亞)之產業進行「垂直分工」狀態。然而，隨著知識快速擴散而逐漸拉近雙方技術水平，很容易彼此轉為「水平競爭」之關係，因此尤須藉持續「創新」以維持技術與知識領先之地位。其中，藉由不同領域的專業知識與經驗、策略聯盟與企業合併，可擴大知識的縱深及其密度，以保有市場優勢地位。同時，彈性運用企業外部資源，將企業

資源規劃(ERP)擴展為整體資源管理(TRM)，建構全球化之供應鏈體系，提供客戶「接單後生產與組配服務」(BTO)。例如：本文即建議產業應朝向國際產業分工及全球運籌管理發展，確認台灣本身的核心能力，建立關鍵技術，並藉由供應鏈管理及客戶關係管理，發展台灣成為未來國際市場之「轉運中心」及全球化 BTO 核心。以台灣目前不少產業所具有的國際競爭優勢，在加入 WTO 之後，許多國家關稅壁壘撤除，將可有利於國內業者之進一步拓展其市場。

有鑑於「競爭」與「創新」乃載動知識經濟發展，相輔相成的雙輪，因此政府相關產業政策與競爭政策必須妥為調適，交互運用。在產業競爭白熱化的全球市場中，落實競爭政策之革新與推動，亦即針對舊有不必要的法規鬆綁，並研擬傳統及新興科技產業之新的市場遊戲規則，實為當務之急。本文建議政府決策者宜更重視競爭政策與產業政策相關部會之間的協調與整合，發揮政府整體運作的綜效(synergy)，加強各部會間之對話、協調與互動機制，針對當前許多不符知識經濟時代需求的舊有法規予以鬆綁或修訂¹¹，落實「法制再造」、「政府再造」，提升政府效能，積極建構知識經濟賴以發展的「競爭」與「創新」環境，提昇我政府及民間在全球市場上的競爭力。

¹¹ 包括相關的公司法、勞動三法、銀行法、金融控股公司法、金融監督管理委員會組織法、信託業法、保險法、證交法、期貨交易法、電業法、公用氣體燃料事業法等均有必要相當幅度增修訂。在科技及產業發展迅速的知識經濟時代，先進國家許多相關法規係以打孔裝訂，隨時增修，顯見其更新速度之快。反觀台灣，相關法律之增修訂往往曠日費時，虛耗極高之社會成本！