

# 從日本解除管制經驗檢視我國解除管制作法與方向\*

紀振清\*\*、黃銘傑\*\*\*

## 目 次

- 壹、前言
- 貳、解除管制政策之背景及沿革
  - 一、背景因素
  - 二、沿革
  - 三、評價
- 參、解除管制政策實施之機制
  - 一、行政改革委員會以前
  - 二、行政改革委員會
  - 三、解除管制委員會
  - 四、評價
- 肆、解除管制政策之內容及成效
  - 一、政策內容
  - 二、政策執行成效
  - 三、評價
- 伍、解除管制政策與競爭政策
  - 一、公平交易委員會與解除管制政策
  - 二、獨占禁止法暨相關指針的制定、修正
  - 三、解除管制後公平交易委員會之執法重點
  - 四、評價
- 陸、結語

\* 本文為行政院公平交易委員會八十八年度合作研究計畫之一，因計畫執行期間關係，本文內容尚未全部完成，本次報告僅就日本實施解除管制政策之經驗為之，有關我國解除管制政策之執行與二國間制度與成效之比較，將於爾後再行補充；此外，原計畫內文中附有多項圖表，亦因篇幅所限，除一項圖表外，其餘全數省略。

\*\* 國立台灣大學法學博士，現任世新大學法律系副教授。

\*\*\* 日本國立一橋大學法學博士，現任淡江大學日本研究所副教授。

## 壹、前言

一九七〇年代後半起，以美、英、日為首的主要工業國家紛紛開始積極地推動各種解除管制政策，藉以促進其本國經濟效能，提昇國家競爭力。此一解除管制政策的興起，其背景理由基本上可歸納為下列四項：(1) 七〇年代二次石油危機的侵襲，使得各國經濟成長陷於停滯狀態，而政府管制不僅導致政府財政支出赤字增加，於當時亦出現各種妨礙企業經營、競爭效率等情事，從而有必要縮減政府管制項目，建立「小而能」的政府；(2) 七〇年代以後，技術革新呈現高度的進展，致使過去被視為自然獨占或寡占部門的產業失去其持續存立的經濟基礎，於此政府管制有時竟為阻礙經營、技術革新的主因；(3) 七〇年代以後，不論商品或是人員、資金、資訊的跨國界流通更加頻繁，各國間的互動關係愈形密切，政府管制時而阻礙此種商品、服務等的國際流通，從而有必要解除或放鬆此等阻礙國際交流的政府管制項目；(4) 最後，雖然於不少情形，政府管制的發生乃是為對應「市場失靈」(Market Failure)之狀況而起，但久而久之，此一政府管制本身亦經常發生「失靈」狀況，徒增政府及民間企業二者之負擔。

一九八〇年代初期，日本經濟除面臨上述的情況外，更因為與美國、歐盟等貿易間享有鉅額的貿易順差，屢屢發生嚴重的貿易摩擦，為有效解決此等貿易紛爭、開放國內市場，徹底地檢點各項政府管制、廢除不必要的管制項目亦成為日本政府的當務之急。然而，或由於八〇年代解除管制政策之推展作得不夠徹底，導致日本經濟進入九〇年代後，在泡沫經濟破裂以及因此而急速惡化的金融危機之陰影下，成長呈現第二次大戰後以來最為嚴重的衰退局面，如何收拾此一殘局乃成為邇來日本政府的燃眉之急。此際，日本政府所思考出的因應方式之一乃是市場機制的重視，其主要內涵有二：(1) 更加積極、徹底地推行解除管制政策；(2) 強化、活用競爭政策或競爭法之功能。

我國不僅在地緣、經貿往來上與日本有密切的關係，在整體經濟成長模式及經濟發展時所採行的手段上，更與日本有極大的類似性；而同屬於仰賴對外貿易成長之情況，更使得我國與日本一同被美、歐等國(地區)列為貿易報復的主要對象。凡此種種，皆使得吾人有必要去瞭解日本政府為解決上述各項問題所推行的各種解決管制政策之內涵，其有值得吾人學習者，當研究其在我國推展之可行性，作為他山之石；其所曾犯過之錯失，導致現今經濟停滯之情事者，吾人當以之為殷鑑，避免重蹈覆轍。在此意

義上，研究日本解除管制政策之目的有二：(1) 積極目的——擷取其優良者作為我國未來解除管制政策制定之指針；(2) 消極目的——分析其過去之錯失，檢點我國現行政策中是否有同樣情形，謀求解決、補救之道。

於此同時，解除管制政策所意味者，乃是將過去屬於政府管制的對象重新納入市場競爭機制範圍內，結果使得競爭政策與競爭法之角色較之以往有更多活動的空間，對於國家整體經濟之發展也具有更為重要的功能。日本政府自八〇年代後半起，即已深切體認到解除管制政策與競爭政策間所具有如此之互動關係，從而在推展解除管制政策的同時，對於競爭政策或競爭法之強化與活用亦不遺餘力。甚至，經過概略的觀察，吾人或可謂，八〇年代以後日本政府有關競爭政策或競爭法制之改革，較之其解除管制政策的施行更為成功，而可作為我國競爭政策主管機關之借鏡。職是之故，本研究另一項目地，乃分析八〇年代以後日本政府有關競爭政策與競爭法制之改革，提供我國競爭政策（法）主管機關參酌。

在具體執行上，本研究首先針對日本至今為止的解除管制政策之施行內容及成效，作一分析與評估；其次，再以類似方法，針對我國的政策執行狀況，做出分析與評估；最後，分析二者之異同並試圖評價之優缺點<sup>1</sup>。

配合上述的研究目的及步驟，本研究於內容上針對以下各項加以分析：

- 一、說明日本與我國解除管制政策實施之背景及其各階段政策措施演進、變化之沿革；有關於此，在本研究第二章「解除管制政策之背景因素及沿革」中加以敘述。
- 二、探討日本與我國各以何種方式、藉由何種機關制定、執行解除管制政策；針對此一問題，本研究第三章「解除管制政策之機制」將予以詳細的分析。
- 三、歸納日本與我國解除管制政策前政府管制的情況、具體的政策內容及其實施成效；此一整理，於本研究第四章「解除管制政策之內容及成效」中為之。
- 四、掌握解除管制政策與競爭政策間之互動關係，說明競爭政策（法）主管機關面對解除管制政策的衝擊，所提出或實施的各種因應方式及內容；此一部分，為本研究第五章「解除管制政策與競爭政策」探討之對象。
- 五、最後，綜合歸納上述研究成果引出結論，並試圖就我國可參酌之事項，提出具體的建言；本研究第六章「結論與建議」，為此目的而

---

<sup>1</sup> 如前所述，本文內容重心在於探討日本解除管制政策之經驗與作法，我國政策推動之內涵與二國間之比較，並不在本文敘述範圍內，惟為使讀者掌握筆者等有關本次研究內容之全貌，特將研究整體內容構成於此敘明。

設。

## 貳、解除管制政策之背景及沿革

如同各國政府當初在引進各式各樣的政府管制措施時，有其各自之歷史因素及背景理由，一九七〇年代後半起盛行的解除管制政策，亦有其獨特之歷史背景及理由。於此，值得特別注意者，厥為當初各國政府在創制各種管制措施時，所持理由幾乎全為增進「公共利益」；非常弔詭地，在實施解除管制政策時，各國政府同樣地亦以「公共利益」為由。由此一「公共利益」用語本身所產生的矛盾狀況，亦可窺知，起初立意良好的政府管制措施，因為時代的變遷、技術的發展、政治經濟情勢的演進等因素，漸漸成為阻礙「公共利益」達成的絆腳石，而必須加以廢止，以符合現階段吾人對於「公共利益」之認知。本章主要目的，即針對導致日本及我國解除管制政策發生的背景因素和施行的沿革，加以敘述，以釐清為何「公共利益」在現階段要強烈地要求解除管制政策之施行。

### 一、背景因素

#### (一)、政府管制之定義

在正式說明日本實施解除管制政策之背景因素前，吾人有必要對「政府管制」的內涵加以簡單的敘述。依據日本經濟學者植草益教授的分類，政府管制依其目的可分為下列六種不同形式的管制類型，而所有管制其共通之目的係為因應各種不同的「市場失靈」狀況<sup>2</sup>：

- a. 提供公共財（包括公共設施和公共服務）之政策——公共事業投資、社會公共服務的提供、福利政策等；
- b. 因應不完全競爭之政策——依據獨占禁止法、商法、民法等法律，對企業行動進行管制；
- c. 因應自然獨占之政策——經營公益事業、管制價格或投資等；
- d. 因應非價值財或外部不經濟之政策——減輕、預防可能伴隨著經濟活動而發生之社會問題的管制；
- e. 因應資訊不對稱之政策——消費者保護、資訊公開、廣告標示管制、智慧財產權之賦予等
- f. 與各種市場失靈有關之政策——產業政策（幼稚產業政策、不景氣產業調整政策、中小企業政策等）、科技發展政策（有關專利、商標、著作等

<sup>2</sup> 植草益，公的規制 經濟學，頁 22，筑摩書房，一九九一年初版。

智慧財產權或商品、服務規格的統一等政策)

其中，第一項政策又可稱之為「公共服務提供政策」，第六項政策亦可稱之為「政府誘導政策」，第二至第五項政策則可謂為「政府管制政策」<sup>3</sup>。惟觀諸最近日本解除管制政策推行之具體內容<sup>4</sup>，此三種類型的政策，胥為解除管制政策所要改革之對象，從而本文亦將此三種政策一概視為政府管制政策。

除上述依目的而可對政府管制政策予以分類外，吾人亦可以管制法令依據或管制手法之不同，對政府管制加以分類箇中，值得吾人注意者，在日本，政府（包括地方政府在內）除了依據法令或單行法規進行各種管制外，屬於事實行為的「行政指導」(Administrative Guidance)，亦為政府實施管制時之利器。甚至，吾人或可謂，可以適時地適應環境變化，彈性、機動地進行管制之行政指導，有時較諸正式的依法行政方式，更受到日本行政部門的喜愛<sup>5</sup>，此可謂為日本政府管制的特色。

當吾人平日聽到有論者批評，日本的資本主義經濟是為社會主義型資本主義時，即可瞭解，日本經濟中存在著其他先進國家鮮見的各種管制型態，使得其政府管制內容及項目冗雜而繁多，企業經濟活動受到的限制當然較諸其他先進國家的企業更多。因此，在現今解除管制的必要性及迫切性已為一般國家所認同時，較諸其他國家，日本實有更為大刀闊斧、更快速地推動解除管制政策之必要。然而，事實上，直至最近為止，日本政府對於解除管制政策之推動，顯得相當消極且成效不彰。原因之一，或在於日本政府仍有錯覺，誤以為過去經濟的急速發展，得力於政府管制措施頗多<sup>6</sup>，從而放棄、解除管制，意味著日本經濟未來可能無法達到過去般輝煌的成果。

然而，正如日本經濟學者三輪芳郎教授所指出，過去日本的政府管制最強而有力者，乃在於服務業，尤以金融、運輸、能源通稱三大管制產業，此外尚有通訊產業。製造業中，不是沒有專門的管制法律存在，就是其管制力量薄弱；可是，日本戰後的經濟發展卻是以製造業，尤其是以造船、汽車、電機、電子、機械產業等為中心而實現的<sup>7</sup>。由此或可窺知，所謂

---

<sup>3</sup> 同前註，頁 23。

<sup>4</sup> 詳細內容，請參照後述肆之一。

<sup>5</sup> 當然，產業政策型的行政指導時會與競爭政策發生對立的狀態，而有違反競爭法規範的疑慮，有關於此，參照黃銘傑，「行政指導與日本獨占禁止法」，公平交易季刊創刊號，一九九二年。

<sup>6</sup> 此種想法亦可見於外國的日本論者間，如曾經盛極一時的「日本第一」一書，參照 Ezra F. Vogel, *Japan As Number One—Lessons for America* (1979)。

<sup>7</sup> 三輪芳郎，規制緩和 惡夢，頁 105、174，東洋經濟新報社，一九九七年初

因為政府的強力管制，始有今日日本經濟之語，實有疑問。反倒是，從最近日本金融、通訊等產業的表現來看，過去的強力管制，使得此等產業受到過度保護，進而導致其在最近國際競爭上呈現低落的景象。

若果如此，則為求在二十一世紀的國際大競爭時代，能繼續維持其競爭優勢，日本政府實較諸其他國家有更迫切的需要，實施解除管制政策並進行各種行政體系的改革。

## (二)、背景因素

初期的解除管制政策產生之背景因素，多受到八〇年代初期以美國雷根總統、英國柴契爾首相等新自由主義（Libertarianism）思潮的影響，重視日益增加之政府管制失靈的可能性，進而強調「小而能」政府的優點。有關此等初期引發解除管制政策的背景因素，吾人在前面已有探討<sup>8</sup>，於此不再贅述。以下之重點擬置於九〇年代後，日本政府以更積極、主動的態度，實施解除管制政策之背景因素。

綜合論者之見解，九〇年代以前，日本政府解除管制政策實施成效不彰之因素，可歸納為下列五項<sup>9</sup>：

- a. 之前的解除管制措施多僅是局部性的，且不少的措施缺乏具體的政策內容；
- b. 縱使擁有具體內容的解除管制措施，在自由化後，仍有行政機關以行政指導之方式，實質地限制競爭，導致管制解除之成效不彰；
- c. 行政部門之成本意識薄弱，缺乏以最有效率的方式達到政策目標之精神；
- d. 長期間管制導致惰性的產生，欠缺檢討管制於今日是否仍有其正當化理由的想法；
- e. 行政部門不信任私人自主行動的結果，進而也對市場機制的自律、自主性產生懷疑。

在此等因素交互作用下，吾人實難期待九〇年代以前的日本解除管制政策，可以徹底地、成功地實施。然而，進入九〇年代以後，日本經濟活力日益低落、中央及地方政府的財政赤字遽增、高成本結構、不具效率之部門依舊存在、雖名為經濟大國一般人民卻難能享有富庶的感覺。尤有甚者，冷戰結束後，全球性的競爭愈形激烈，在所謂「企業選擇國家」的情況下，各國為了確保其經濟成長及國內就業，莫不積極地進行各種制度的改革。此際，日本政府若不再對其國內高成本結構的產業痛下針砭，改善

---

版；另外，使用晚近的經濟分析手法，分析產業政策之成效者，參照伊藤元重、清野一治、奧野正寬、鈴木興太郎，產業政策 經濟分析，東京大學出版會，一九八八。

<sup>8</sup> 參照本文前言。

<sup>9</sup> 植草益，前揭書（註2），頁207；三輪芳郎，前揭書（註7），頁25。

產業體質，則將逐漸喪失其國際競爭力。九〇年代後，經濟發展的長期停滯，更給日本政府一記當頭棒喝。

職是之故，日本政府亦深切體認到其未來的經濟前景絕不樂觀，在此種內外交煎的情況下，如何建構一具有效率的經濟社會，並藉由民間企業本身的活力帶動經濟的發展，實為日本政府的燃眉急務。解除管制政策的強力推展，於此正是一劑有效的療方<sup>10</sup>。在此想法下，始有最近大幅度、急如星火地解除管制政策制定、執行之景象。

由上可知，日本政府推動解除管制政策，於早期似乎只是為了順應世界潮流並對應外國的壓力，而不得不然爾，在此情況下，實難期待其有具體且卓越的成果出現；然而，九〇年代後，其他先進國家推動解除管制政策的成功經驗、日本經濟本身發展的停滯等等因素，在在都給日本政府帶來震撼性的衝擊，此際其方由衷地相信、認識到解除管制的重要性，而主動、積極、全面性地、大力地推展各種解除管制措施，希望藉此能徹底地改善日本的產業結構，迎接二十一世紀的全球大競爭。

## 二、沿革

日本解除管制政策最初之端倪可見於一九六七年依據所謂「許認可等之統合整理法」，對當時存在之各種行政機關的許可、認可權限，加以整理、統合。此際，雖已意識到依據許、認可的行政管制權限過度複雜，造成民間企業不必要的負擔，而必須加以改革；然而，整體而言，仍缺乏解除管制的認識，導致其後政府管制事項仍是有增無減。真正認識到解除管制之意義而意圖做有意識的改革者，當是一九八一年至一九八三年間，第二次「臨時行政調查會」中，有關民營化及解除管制的要求；其後歷經一九八三年至一九八六年的第一次「臨時行政改革推進審議會」、一九八七年至一九九〇年的第二次「臨時行政改革推進審議會」、一九九〇年至一九九三年的第三次「臨時行政改革推進審議會」、一九九四年的「經濟改革研究會」報告、一九九五至一九九七年的「解除管制推動計畫」以及去（一九九八）年所擬定的「新解除管制推動三年計畫」，不僅是解除管制的項目及內容愈來愈廣，而擴及社會、教育甚至司法管制，要求放寬或廢止管制的程度也愈來愈深，逐漸達到歐美一般所謂「解除管制」的標準<sup>11</sup>。

<sup>10</sup> 行政改革委員會規制緩和委員會，「大 一步、 前 」，一九九七年十二月四日。

<sup>11</sup> 於此，值得吾人注意者，英文「Deregulation」的日文譯語為「規制緩和」，而非「規制廢止」或「規制解除」。由此似可窺知，當初日本政府對於 Deregulation 的想法，僅

基本上，第二次「臨時行政調查會」的重點在於有關日本電信電話公司（NTT）、日本國鐵（JR）、日本專賣公社（JTB）以及日本航空（JAL）等的民營化作業，對於解除管制則仍僅止於有關許、認可制度的合理化之提案而已。第一、二、三次「臨時行政改革推進審議會」則基於改善日本的經濟結構、適當運用民間企業活力之觀點，而在（1）提昇國民生活品質；（2）促進產業結構升級；（3）加強國際整合；（4）確保公平、公開的行政等目標下，提出各種解除管制的要求，逐漸奠定日本現今解除管制政策的基礎。

然而，歷次的「臨時行政改革推進審議會」多將其解除管制的對象侷限於一般所謂的「經濟管制」，而認為「社會管制」乃以確保一般國民的生命、財產的安全等為目的，實難與經濟管制同列而論，從而在其解除管制的項目中，幾乎看不到社會管制的影子。此一盲點在「經濟改革研究會」的報告中，得到突破性的進展，該報告建議未來解除管制政策實施的方向，應是儘量廢除經濟管制，令民間經濟活動自由化；關於社會管制，應基於合理性之觀點，檢討其存廢，若有存在之必要，亦應將其管制程度減少至最低的必要範圍內。

基於此一認知，其後的「解除管制推動計畫」不僅設置專門的機構「行政改革委員會解除管制小委員會」，賦予強大的權限，專責解除管制政策之推動，並將其政策目標擴展及於醫療、福利、勞動、教育、法務業務等社會、文化、教育產業，達到名符其實的解除管制之目標。此外，光是政府管制的改革並不能確保政府的組織、行動會更有效率，而使得一般國民能真正享受到解除管制政策的利益；因此，與「解除管制推動計畫」的同時，日本政府亦積極進行行政組織的改革，令政府部門瘦身，減低人民與政府交涉時之負擔，且為了避免政府無端或過度的介入民間活動，並制定一定的行政介入準則，只有在符合經濟效率的情況下，政府方能介入民間活動，行使公權力。至此，吾人已可得知，解除管制政策若欲克竟其功，不能僅停留於「管制」本身的改革而已，而必須與政府部門整體的改革間，建立起良性的互動關係。一九九八年四月起推動的「新解除管制推動三年計畫」，基本上亦在此種認知下，擬定、執行計畫的內容。

### 三、評價

如同前述，政府管制乃是政府為了「公共利益」而介入、限制民間經濟的自由活動，基本上其可謂為政府為一般人民利益所提供的一種「服

---

止於緩和或鬆綁的階段，而非廢止或解除管制的認識。最近，由於前述的各種背景因素，其方始正確認知到「解除」管制本身的重要性。



務」。然而，與一般私人企業所提供的服務不同，政府的「服務」經常是獨占的，且具有強制的性質；因此，縱使其服務品質不良或人民不再需要此類服務，吾人仍無法經由市場機制，將其淘汰掉。此際，只有藉由政府部門本身的反省機制，時時檢討過去所存在的「公共利益」，是否已失去時代意義，或者原本為「公共利益」而介入之行政機關，經過長期與被管制產業的交往，而失去其獨立自主性，進而為被管制產業所擄獲（captured）。解除管制政策的興起，其實正是提供政府部門一種自我反省的機制。也因此，若吾人肯定所謂的「公共利益」之定義，會隨著時代的演進而改變，則不論何時，吾人都需要解除管制政策此一自我反省機制的存在。

一九九〇年代以前，當日本官僚體系尚陶醉於過去經濟高度成長的英勇事蹟時，要求其自我反省並積極推動解除管制政策，實有緣木求魚之感。然而，當過去的輝煌記錄已成為歷史，面對著長期性的經濟停滯、金融危機，自我反省的要求理所當然地成為國民性的運動，從而對解除管制政策的重視實為勢之所趨。從現在的角度來看，如此作為似有為時已晚的感覺，然而日本政府抱著破釜沈舟的心情，於近年全力、急速地推動解除管制政策，其決心不可忽視而其目標指向二十一世紀。

放眼未來，縱使日本能夠從現在的經濟衰退情勢中，再度站立起來，其時仍不可謂解除管制政策已完成其任務，而可功成身退。蓋，只要有政府存在的一天，就有政府管制的存在，也就必須對此管制時時地進行反省。過去的經驗告訴日本政府，輕忽自我反省機制的重要性，會給她們國家帶來致命的打擊，解除管制政策此後將會繼續維持下去。

### 參、解除管制政策實施之機制

最近幾年日本解除管制政策之推展，顯現出突飛猛進的狀況，其理由雖有前章所述各項背景因素<sup>12</sup>，惟另一重要因素，乃是日本政府設立專門的機構，並賦予以往「臨時行政調查會」或「臨時行政改革推進審議會」所不具有的強大權限，以利整體解除管制政策、甚至政府部門整體改革政策之推動。此一專門機構，稱為「行政改革委員會」。在行政改革委員會及其下之「解除管制小委員會」全力推動下，日本解除管制政策的推展，方有今日盛況。本節主要目的，厥為探討日本政府歷來究竟以何種機制在推動解除管制政策，並將檢討重心置於行政改革委員會後的實施機制。

---

<sup>12</sup> 參照貳一（二）之敘述。

## 一、行政改革委員會以前

在一九九四年十二月十九日行政改革委員會成立前，日本難能謂有專門以解除管制政策為中心，進行研討、審議、調查並提出包含具體執行內容的政策計畫之解除管制專責機構。在此之前，研擬有關解除管制政策計畫內容，並向內閣提出建言者，是為「臨時行政調查會」或為「臨時行政改革推進審議會」。此等機關在法律上的定位，屬於日本「國家行政組織法」第八條所稱的「審議會」<sup>13</sup>。以審議會為中心，擬定政策、提出建言或進行勸告，為日本戰後行政活動之特色，一般有稱之為「審議會行政」者<sup>14</sup>。

一般而言，此種審議會為由複數委員所構成的合議制機關，委員多來自行政機關外部，自學術界或相關產業、專門職業等學有專精或經驗豐富的人士中遴選、任命之，期望能將其所擁有之學識經驗反映於行政運作過程中。雖然，不同的審議會具有不同的權限及功能，但多數審議會屬於所謂「政策建言型」之審議會<sup>15</sup>，此類審議會在經過審議後，將其結果以「報告」<sup>16</sup>的方式，上呈給行政機關首長，作為其政策制定時之參酌。此種「報告」並不具有法律上的效力，機關首長不受其拘束，而可自行定出與「報告」提案不同政策內容。

基本上，一九九四年以前，對解除管制政策及其內容提出建言之「臨時行政調查會」或「臨時行政改革推進審議會」，都屬於上述「政策建言型」的審議會。其並非主動針對政府管制事項進行審議並提出「報告」，而係於接受內閣諮詢後，方始就諮詢項目進行審議、提出報告。雖然歷任內閣都表示將以最大誠意，尊重審議會的「報告」內容，惟由於其不具法律拘束力，行政機關縱使陽奉陰違，該等審議會亦無反擊之法。過去，解除管制政策施行成效不彰，實其來有自。

而且，「臨時行政調查會」雖亦部份地提到有關解除管制之問題，但其重心實在於國營事業的民營化；在一九八七年三月，因舊日本國鐵民營

<sup>13</sup> 日本「國家行政組織法」第八條規定如下：「第三條之各行政機關在其法律所定執掌事務範圍內，得設置合議制的機關，以從事重要事項之調查審議、異議審查及其他適合由具有學識經驗者合議處理之事務」。

<sup>14</sup> 參照金子正史，「審議會行政論」，收錄於雄川一郎、鹽野宏、園部逸夫編，現代行政法大系第七卷—行政組織，有斐閣，一九八五年初版。

<sup>15</sup> 此外，尚有所謂「不服審查型」審議會，針對人民對於行政處分有異議而提出訴願者，加以審議並做出有法律效力的決定；「事案處理型」審議會，針對個別的事案於接受行政機關所提出的諮詢後，加以審議、議決，例如有關電波頻率分配的「電波監理審議會」等。

<sup>16</sup> 日文原文為「答申」，意指對上級所提出的諮詢內容，經過研議後加以回報之意。

化的完成，使日本政府民營化工程得告完工後，自第二次「臨時行政改革推進審議會」起，方設立「政府管制應有之道小委員會」，正式開始對政府管制做較為廣泛的檢討。然而，如同前述，直至一九九三年十月第三次「臨時行政改革推進審議會」的「最終報告」止，其所檢討之管制對象，多僅侷限於經濟管制項目，而難能對政府管制制度整體做出綜合性的評鑑與建言。此與其僅是被動地接受諮詢且無法律賦予的強制力量之法律定位，或不無關係。

或許是有鑑於其本身所擁有權限及功能的限制，並無法有效地發揮其有關解除管制政策之建言功能，第三次「臨時行政改革推進審議會」於「最終報告」中，除要求日本政府應制定有關解除管制的中期性且綜合性的「行動計畫」(Action Plan)外，亦建議為了嚴格監督行政改革的實施成效，並使一般國民的意見能適當地反映到政府施政過程中，日本政府應設立一具有權威的中立機關。此即為「行政改革委員會」創設之由來。

## 二、行政改革委員會

### (一)、組織、任務及權限

行政改革委員會係由委員五人所組成<sup>17</sup>，為調查、監督政府解除管制政策及其他行政改革的實施狀況，而依據「行政改革委員會設置法」，在一九九四年十二月十九日設立於總理府下的行政機關。由於「行政改革委員會設置法」係一時限立法，有效期間僅為三年，因此此一委員會已於一九九七年十二月十八日解散。無論如何，其所建立之運作模式、對日本解除管制政策所產生之影響，並不會因其解散而煙消雲滅，而勢將在日本解除管制政策史上，留下光輝的一頁。

行政改革委員會之主要任務有三：(1) 監督解除管制政策的實施狀況；(2) 監督其他行政改革的實施狀況；(3) 調查審議有關行政資訊公開之法律制度。基於此等監督或調查審議之結果，委員會得向內閣總理陳述其意見，依據「行政改革委員會設置法」第三條規定，內閣總理對此意見應加以尊重，而當委員會不滿意行政機關針對相關意見所為之因應措施時，依同法第四條規定，委員會並得對之進行勸告，使得行政機關不敢對委員會所提之意見陽奉陰違，而須依相關意見所示，做出最適當的執行措施。此外，委員會為了遂行其任務，並得主動地要求相關行政機關提出資料、陳述意見、做出說明等，必要時並得實際調查行政機關之運作狀況。凡此種種，在在皆突顯出其與之前的「臨時行政調查會」或「臨時行政改

---

<sup>17</sup> 根據行政改革委員會設置法第六條第一項規定，行政改革委員會委員自對行政改革制度具有卓見者中遴選，經參、眾兩院同意，由內閣任命之。

革推進審議會」等審議會作業方式的不同。

為監督解除管制政策的實施狀況，並從事專門性的調查及檢討工作，行政改革委員會於一九九五年四月十二日，設置「解除管制小委員會」之專責機構<sup>18</sup>。此一「小委員會」由行政改革委員會委員二名及十數名「參事」<sup>19</sup>所組成。在一九九五年三月三十一日，日本內閣會議決議通過「解除管制推動計畫」後，隨之設立的解除管制小委員會便積極地對其內容及實際執行狀況進行調查、監督和檢討工作，並將其結果作成報告呈報給行政改革委員會，該委員會再以此報告為基礎，作成意見提交給內閣總理。內閣總理亦依循法律規定之精神，尊重其意見內容，每年均作成與該意見內容相同之內閣會議決議，並進而修訂前年之「解除管制推動計畫」內容。

由此可知，在一九九五年四月至一九九七年十二月的這段期間內，實際上扮演著日本解除管制政策計畫擬定、監督實際執行狀況者，實為此一解除管制小委員會。職是之故，以下有關解除管制政策機制之運作方式的敘述，亦將以此一小委員會的實際運作方式為中心。

## （二）、運作方式

解除管制小委員會實際在進行審議時，分成五個工作小組，每個小組由六至八名委員或「參事」所構成<sup>20</sup>，負責數個產業領域，行政改革委員會秘書處也大約提供同額的工作人員，協助處理小委員會的各項事務。

與一般審議會多由行政機關的事務機構提出討論題綱，委員僅是對此表達意見之作業方式不同，解除管制小委員會及各工作小組之審議過程完全由委員自行主導。從討論题目的選定、事前的調查準備工作、聽取行政機關、業界、消費者團體等的意見等等，雖有來自秘書處人員的協助，但原則上都是在委員本身的主導意思下進行，顯示出小委員高度的獨立自主性。

由於政府要求，每年都需追蹤檢討「解除管制推動計畫」的實際執行成果，並於年度末了修訂計畫內容，作為次年度執行的方針；因此，小委員會每年都必須在有限的期間內，做出相關的檢討報告成果，使得其作業異常地緊湊，幾乎每個星期都須召開會議，其他審議會等實難望其項背。基本上，解除管制小委員會的作業流程從聽取一般國民的意見、要求起，其間經過公聽會的召開、論點的公開、進行公開討論、作成報告提交行政改革委員會，最後再由委員會基此報告作成意見，呈報總理。

<sup>18</sup> 除此一「解除管制小委員會」外，行政改革委員會下尚有「行政資訊公開部會」及「官民活動分工小委員會」二個部門。

<sup>19</sup> 日文原文為「參與」；「參與」之名額因時期不同而有變化，大約在十四名至十七名間變動，都為民間產、學界人士，而無政府部門人士在內。

<sup>20</sup> 每個委員或「參事」平均參加二個工作小組之審議。

其中，為開放檢討審議過程，引發一般國民廣泛的參與並提出意見，解除管制小委員做了過去政府部門所沒有做過的嘗試，亦即「公開論點」與「公開討論」。在「公開論點」方面，向來的審議方式，頂多只是把結論或結果簡單地公布而已，其間到底何人因何理由反對或贊成解除管制，一般國民完全不知情。相對於此，小委員會的工作小組針對各個具體事項，將贊成解除管制與反對解除管制之意見以更詳細的項目區分，作成對比表並對外公布。希望藉此能使得有關於此之爭論所在更為明確，從而令一般國民能針對此做出更具有建設性的提案，附帶地引發國民對解除管制政策的關心，使得想以桌面下的政治手腕維持管制之力量，得以受到一定程度的遏止。

在「公開討論」方面，小委員會的工作小組會針對具體的論點，邀請相關的行政部門、產業團體或消費者團體等的代表，並在新聞記者也可以自由出席的情況下，與此等代表進行公開的討論，儘量在不預設是否維持或解除管制的立場下，聽取各方不同的意見，務使報告內容能更為均衡。

經過上述公開檢討審議的過程、聽取各界的意見後，解除管制小委員會綜合歸納出報告結果提交行政改革委員會，再由委員會依此作成「解除管制推動之意見」，於十二月中旬呈報總理，最後再以內閣會議決議的方式通過此一意見。之後，各個行政機關必須依照該「意見」內容所述，提出具體的因應對策。此際，行政改革委員會或解除管制小委員會持續地監督各行政機關之因應情形，如不滿意其所提出之因應對策時，並得對之召開聽證會或要求其提出意見或報告，認有必要時並得對之進行勸告。最後，基於各行政機關所提出的因應措施，委員會及小委員會修訂各年度之「解除管制推動計畫」。

除上述作業外，值得一提的是，解除管制小委員會尚不定期地至全國各地舉行「解除管制論壇」(原文為「規制緩和 FORUM」)，由委員或「參事」親自參與討論，以促進一般國民對於解除管制政策的理解，並聽取其意見或與其交換意見。

### 三、解除管制委員會

在行政改革委員會於一九九七年十二月十八日因法律失效而解散後，為繼續推動解除管制政策的實施，日本政府復於一九九八年一月二十六日，在「行政改革推動本部」下設置「解除管制委員會」。行政改革推動本部係以內閣所有成員為組成份子之任務性編組機關，負責推動日本政府之行政改革，其下現僅有此一「解除管制委員會」。由於並無如前述行政改革委員會有組織設置法源依據的存在，難能具有如行政改革委員會般

強力的權限，但由於行政改革推動本部係跨部會的組織，成員又皆為各機關的首長，其以整體性的觀點檢討、推動解除管制政策之功能，應無變化。

雖然，從解除管制委員會現今每月平均只召開二次會議的議程來看，其工作量及密集度似不如前此之行政改革委員會下的解除管制小委員會，而有認為其可得發揮之空間已受到相當限制。然而，真正的理由或在於，因為行政改革委員會三年間的強勢運作，已使得大多數產業中政府管制減少至相當低的程度，且在整體調查、審議等運作機制上已有豐富的經驗可資依循，此等皆為後來的解除管制政策之推動，立下了良好基礎，進而促使解除管制政策得以深入「官心」與民心，如今應以穩健的步伐繼續推動改革。或因此故，導致解除管制委員會的腳步較為溫和。此種作為，其成效如何，尚待吾人觀察。

#### 四、評價

遲至一九九四年底行政改革委員會設置前，日本有關解除管制政策的推展成效，一直低迷不振。原因或在於過去的審議會方式，多僅是由政府或相關產業部門，關起門來自己檢討何種管制應該解除、何者不該解除、應解除至何種程度。此種作業方式及其所導致的成效不彰，進而引起經濟發展的停滯等，胥皆引致一般國民的不滿。在此種民意背景下，乃有一九九四年十一月「行政改革委員會設置法」之制定，賦予該委員會強大的權限，以主動、積極地推動解除管制政策。

行政改革委員會本身也瞭解到，沒有一般國民普遍的支持，其將難以順利地達成其任務<sup>21</sup>。因此，不僅是其委員或「參事」皆來自民間或學術界，在實際審議過程上，亦儘量公開其想法，廣納國民各界的意見，期望能站在一般國民的立場上，推動解除管制政策，此一作法可見諸其論點公開或公開討論之作業方式上。此種作法得到輿論界相當的肯定，進而普遍獲得國民廣大的支持，使得行政改革委員會在得到諸多國民的奧援後，能夠更有信心、更有決心要做好解除管制推動的工作。

此外，行政改革委員會及解除管制小委員會以整體性、全面性的觀點從事政府管制的改革，亦為其成功要件之一。過去的解除管制政策之推動，多僅限於局部性、選擇性的部門，使得各機關間難免產生不平的心態，認為自己的管轄事項若成為解除管制的對象，則在其他機關面前就會失掉面子、抬不起頭來，導致各機關有抵制解除管制的傾向。然而，由於一九九五年的解除管制推動計畫，乃是整體性地、全面性地檢討政府管制之缺

---

<sup>21</sup> 以下之觀點多參照三輪芳郎，前揭註7，頁44-46，由於作者本身即為解除管制小委員的「參事」之一，全程參與期間的解除管制政策推動計畫，其感受特深。

失，各機關都成為被檢討的對象，在如此另一種意義的「齊頭式」的平等改革下，各機關接受解除管制的意願就較高了，此亦為行政改革委員會成功要素之一。

最後，沒有外界的壓力，行政機關難能主動地進行改革，縱使機關內部本身即有改革聲浪的存在，但在絕大多數惰性心態的影響下，此一改革聲浪終究會被淹沒。擁有包含勸告等強大權限的行政改革委員會，在與行政機關的關係上，時而扮演著這種外界壓力的角色。內部改革聲浪有如此強而有力的外援存在後，就不再是孤單的少數了，更可適當地利用此一壓力做為催化劑，推動機關內部的改革。如此一來，行政改革委員會的存在本身，就成為行政改革、管制改革無形的推動者。

## 肆、解除管制政策之內容及成效

從前面幾節的敘述，吾人約略可以得知，日本解除管制政策最近正如火如荼地推動著。如今，「解除管制」不再像過去一樣只是一句口號或一項名詞而已，而是一個含有具體執行方案和內容的行動計畫、一項具有強烈意義的動詞。沒有具體的執行內容，「解除管制」充其量只是一件披著美麗袈裟的空殼子而已；沒有實際的執行成效，「解除管制」不過是紙上談兵或徒勞無功的動員戰而已。欲評定一國解除管制政策推展的進程，吾人需詳細審視其所擬定的計畫內容及其執行成效，方能知其結果。本節目的即在就日本有關解除管制政策推動的計畫內容及實際執行成效做一說明。

### 一、政策內容

若從比較廣義的觀點來看待「解除管制」政策應有之意涵，則其所含括者不僅是吾人平日所言之經濟管制、社會管制等政府管制事項而已，而應包括政府組織改造、行政改革或政府本身所為的經濟活動之改革等等事項在內。實則，吾人無法將「解除管制」政策一刀兩斷，將之與其他政策分離觀察，而應從整體公共政策改革的角度來分析其定位。易言之，當吾人將解除管制政策與「小而能」政府的實現相互連結時，解除管制政策所意味者，乃是整體政府公共政策制定、執行方式的重新評估。更具體而言，解除管制政策所欲實踐者，乃是在吾人現今所採行的市場經濟體制中，關於經濟活動，「政府」與「市場」或民間企業間所應有的分工關係。無庸贅言地，如欲妥切劃分「政府」與「市場」間的適當分工關係，吾人所應從事者，就不只是政府管制的改革而已，而是整體政府公共政策體系的改

革。也因此，若僅從狹隘的觀點實施解除管制政策，則所得者有限；為促使解除管制政策能收到最大成效，則其政策內涵所應囊括者，就必須更為廣泛。

雖然，在「行政改革委員會」成立前，日本政府內部不無上述構想，惟在當時政治、經濟環境下，欠缺應有的動力可以促使實踐。然而，在前面貳之一所述的各種背景因素下，各個政黨為疏散民怨而不得不爭相於競選政綱中，強調將會致力於政府再造、行政改革、解除管制等的推動，使得包含解除管制在內的政府公共政策改革工程頓時風靡一世。最顯著者，厥為日本前首相橋本龍太郎於一九九七年中所揭櫫的六大改革方針<sup>22</sup>，其中，含括狹義的解除管制政策在內之「行政改革」項下，尚有四個子題：（1）解除管制；（2）官民功能分工；（3）地方分權；（4）中央政府組織再造。負責前二項任務者，即為行政改革委員會；地方分權之檢討交由「地方分權推動委員會」進行，中央政府組織再造則由「行政改革會議」來做。三者雖各有其職司，然從廣義的解除管制政策係為確定「政府」與「市場」間的分工關係之觀點來看，三者實環環相扣，缺一不可。以下，擬以行政改革委員會的活動為中心，分別從狹義的觀點與廣義的觀點來看日本政府解除管制政策的內容。

#### （一）、狹義的解除管制政策

首先，針對政府經濟、社會管制等加以改革之狹義解除管制政策的內容分析之。於此，僅就於一九九五年三月三十一日由日本內閣會議所決定，而由行政改革委員會負責監督推動之「解除管制推動計畫」內容加以說明。

一九九五年的「解除管制推動計畫」原本預定執行期間為五年，但在第一年後因鑑於解除管制政策推動之急迫性，乃將期間縮短為三年，但預定達成目標不變。不僅如此，在執行內容方面，尚因行政改革委員會解除管制小委員會的建議，而多增加了一個項目（教育）。計畫中所要改革的產業對象有：（1）住宅、土地等；（2）資訊、通訊；（3）流通；（4）運輸；（5）規格、認證、輸入等；（6）金融、證券、保險；（7）能源；（8）雇用、勞動；（9）公害、廢棄物、環境保全；（10）危險物、防災、安全；（11）教育；（12）包含法務在內的其他事項。此等產業部門的主管機關不僅需就其所主管的事項明確地定出解除管制的內容，且必須名定其預定實施期間。

由此可以看出，一九九五年的解除管制推動計畫所網羅的內容，橫跨

---

<sup>22</sup> 此六大改革方針內容包括：（1）行政改革；（2）財政結構改革；（3）社會保障結構改革；（4）教育改革；（5）金融制度改革；（6）經濟結構改革。



經濟、金融、社會福利、環境、勞動、教育、醫藥、甚至法制等產業，其範圍之廣已非過去的解除管制政策內容所可比擬。同樣地，延續該計畫而自一九九八年四月起跑的「新解除管制推動三年計畫」，基本上亦承襲此一政策內容，而其內容略有變動，新三年計畫之產業別名稱：(1) 住宅、土地、公共工程；(2) 資訊、通訊；(3) 運輸；(4) 能源；(5) 金融、證券、保險；(6) 農業、農產品；(7) 安全、環保事業；(8) 標準、規格及檢查、檢定；(9) 雇用、勞動；(10) 醫療、福利；(11) 教育；(12) 競爭政策；(13) 法務。

新三年計畫除將農業、醫療、福利、法務等單獨列項作為檢討課題外，最值得注意者，乃是將向來被認為是解除管制政策的配套措施之「競爭政策」，亦納入整體解除管制政策對象中，其目的或許是希望藉此使得競爭法相關規定，能適時地配合其他解除管制事項，做更迅速的修正。無論如何，新三年計畫最大的特徵在於，除了同過去一樣針對個別的產業領域之管制項目加以檢討外，並新增所謂「橫向的檢討」方式，希望藉此發覺新的課題，做出更有體系性的改革。

「橫向的檢討」，簡言之，乃是跨產業部門的檢討方式，經由整理共通於多數個別產業部門所存在之課題，而統一地實施改革管制之方式，在同種或類似的複數行政領域中，其管制程度應儘量一律降低至其中最低程度的管制，以減輕人民的負擔、實現行政簡化的要求。具體而言，解除管制委員會基於「橫向的檢討」之觀點，所欲檢討之對象有下列五項：(1) 市場進入管制或供需調整管制；(2) 資格制度（業務獨占資格等）；(3) 標準、規格及檢查、檢定等；(4) 許、認可等的審查、處理期間縮短至現在的一半期間或更短期化；(5) 管制的新設、修訂、廢除時之 public comment 的手續。

對照於歷來解除管制政策，係依個別產業的管制內容，檢討其當否，結果可能導致同種或同類的管制，因分屬不同產業領域，而有不同的改革內容，產生受管制者不平的心理。「橫向的檢討」方式，則可以全盤性的觀點來分析個個產業中相同或類似的管制，並比較其得失，而由其中構思出最適當的管制內容，此種檢討方式將成為解除管制委員會未來工作之重點。

## （二）、廣義的解除管制政策

如前所述，廣義的解除管制政策所要實現的目標，乃是「政府」與「市場」間適當的分工關係。因此，在推動解除管制政策、擴大民間經濟自主、自由領域的同時，吾人也必須針對政府介入民間事務的合理性，再作檢討，此亦為行政改革委員會官民活動分工小委員會的工作重點。根據該小委員會之檢討，戰後專重於經濟成長、積極實施產業政策的結果，導致現

行行政活動出現以下弊端：(1) 趨向於擁護生產者、供給者之利益，而輕忽一般消費者的權益；(2) 流於利用行政機制調整利害關係、誘導產業發展；(3) 行政利用各種管制、補助措施，實質地進行所得再分配；(4) 民間依從政府的指導、政府於民間有困時拯救之，導致一般國民產生依賴的心理、進而不相信市場機制。

上述弊端更因邇來經濟情勢的快速發展而益形惡化，為使解除管制政策竟其功，在在都有必要對過去以行政為中心的經濟運行體制，大刀闊斧地實施改革。在此種理念下，官民活動分工小委員會乃於一九九六年十二月向內閣提出「行政介入方式之基準」<sup>23</sup>報告書，要求未來政府介入民間經濟事務時，必須嚴守三項原則：

- a. 市場機制優先——民間可以施行之事務應交由民間自行來做，令行政的介入減至最低之必要限度內；
- b. 實現以國民為主的有效率行政——為實現此一目標，政府應以最低之費用提供人民所需要之行政服務；
- c. 說明責任的履踐——由於行政基本上乃是基於國民的託付而實施的，因此相關機關應於事前及事後二階段，向國民說明為何介入的理由及活動的內容，易言之，行政機關在此對於其介入之合理性負舉證責任。此際，有關此一行政介入活動的成本及利益之比較分析，應儘可能顯示出來。

官民活動分工小委員會並要求行政機關依上述原則，定期地點檢其現行介入活動存在的妥當性。此外，該小委員會亦提出「行政介入方式的制度設計」之報告書，具體地明示出行政機關介入時，應依循何種原則、步驟等來進行。最後，為促使各機關能遵循各報告書所示之原則及方法並加以活用之，官民活動分工小委員會且不定期地調查、監視各機關運用該等原則、方法之情形，並不時地與之進行意見交換，詢問其執行上的困難。而為了更詳細地瞭解該等原則、方法的可行性及被執行之狀況，小委員會並於一九九七年八月要求各機關在擬定其次年度的預算時，如何將上述原則、方法融入其預算計畫內，提出報告。希望藉此促使政府部門更加重視成本觀念，能以更合理的方式介入或廢除介入民間經濟活動領域。

在檢討過行政介入的應有之道後，當會立即浮現出另一項疑問：過去「大有為」政府觀念下所建立之碩大的政府組織，如今該如何對應解除管制、行政介入範圍縮小後之「小而能」的理念狀況。在廣義的解除管制政策下所從事的改革，當然不能遺漏掉這一個重要的課題。此一任務由一九九六年十一月二十一日設立的「行政改革會議」執行，其針對二十一世紀

---

<sup>23</sup> 原文為「行政關與在方關基準」。

之日本國家功能的定位、中央政府組織再造等問題，進行研討。而於一九九七年五月一日提出所謂的「中間整理案」，在同年的八月十八日至二十一日間，並以該「中間整理案」為基礎，且於當時的首相橋本龍太郎全程的參與下，進行密集的討論，最後決定自二〇〇一年起，日本的中央政府組織將由現行的一府二十一部會，統合縮減為一府十二部會<sup>24</sup>。

「擄獲理論」(capture theory)告訴我們，本來應該是基於公共利益而進行產業管制的行政機關，到最後有可能為被管制產業所「擄獲」，而在擁護被管制產業利益的觀點下，進行產業管制。日本的官僚體系，實為此一理論提供了最佳佐證。在整個管制體系下，官僚、業界團體及與此產業有利害關係的國會議員，三位一體時而在促進被管制產業的利益下，決定該當產業的管制事項，結果經常是造成國家預算的不當浪費。解除管制政策在另一種意涵上，即是減少這種國家預算的不當浪費，其當然會引起相關業界團體與政客的反對。解除管制政策若欲徹底推動，就必須瓦解上述三位一體的關係，此時最好的作法，當是政府行政部門本身先進行改革，對其行政機關組織及其運作方式進行再造工作。這也是為什麼解除管制政策與行政組織改革時而被稱為一體兩面的改革，解除管制促使行政組織必須進行革新，而行政組織的再造破解上述三位一體的關係，使得解除管制政策更加容易推動。此亦為何吾人需基於廣義的觀點，說明解除管制政策的內容。

最後，如同前述，行政改革委員會或最近解除管制政策的成功，國民的理解與支持佔有非常重要的地位，行政改革委員會本身亦在促進國民知的權利之觀點下，儘可能地公開其審議過程，尋求一般民眾的支持與理解。前述行政介入原則中，第三項原則是為所謂行政機關的說明責任，此一說明責任究其實亦不外乎行政資訊的公開。職是之故，資訊公開不僅可促進一般國民參與決策過程，廣納建言作成更完善的政策決定，進而取得其對政策執行時的支持；亦可促使行政機關在做出決定時，必須衡量各種因素做出最有效率的決定，以免爾後在資訊公開時，為人發現其決定在沒有正當理由下偏頗特定團體。

由此可知，行政部門的資訊公開亦與解除管制政策整體的順利推動有著密不可分的關係。基於如此考量，行政改革委員會下乃有「行政資訊公開部會」之設，專門負責檢討如何確保行政部門資訊的公開。此一部會經由行政改革委員會，於一九九六年十二月向內閣總理提出包括「行政資訊公開法要綱案」在內的有關行政資訊公開之意見。在接受此一意見後，內閣會議即決定交由法制局擬定具體的行政資訊公開法案，該法案其後於一

---

<sup>24</sup> 有關行政改革會議決定的過程及內容，參照黃銘傑，「國際競爭力強化觀點下的日本行政組織改革」，日本通產政策雙月刊，67期，1998.1。

九九八年三月二十七日通過內閣會議決議，提請國會審議，現仍在審議中。不論如何，此舉已顯示出日本政府寄望藉由行政資訊的公開，改革現行的行政作業方式，以更具有效率、更公開的方式推動包括解除管制政策在內的所有行政決策、執行過程。

## 二、政策執行成效

由於行政改革委員會及其解除管制小委員會的大力推動，使得最近幾年日本經濟自由化的腳步急遽展開，企業不僅在其活動空間上有顯著的擴大，且在與政府交涉上，因為許、認可手續的改革，也減輕了不少負擔；再從國際化或國際整合的觀點來看，解除管制政策亦改革了日本各種規格、標準、貨物通關程序等，有利於商品或服務的輸入，部份地減輕因鉅額出超所導致與外國間的貿易摩擦。抽象地說，解除管制政策達成了上述目標，但具體來看，其究竟產生了何種經濟效應，而整個行政手法又有何改變呢？以下，分別從經濟效果及行政手法的更新二層面，探討解除管制政策之成效。

### （一）、經濟效果

根據日本經濟企畫廳的試算，如果從解除管制導致物價滑落等使用者因此所獲得的「利益」(merit)之觀點計算的話，則因解除管制政策的推動，此種「使用者利益」的效果，在整體 GDP 中所佔的比例，不可輕視。

於進行此一計算時，經濟企畫廳鎖定資訊、通訊、大規模零售業法、木造三層住宅、進口住宅、CP、可轉換公司債、人力派遣仲介、自家釀啤酒、化妝品、醫藥品、酒類零售、車檢、航空、一般公司債、汽油、電力、瓦斯等行業，作為調查對象。計算方法乃是將解除管制不存在時可能之價格水平與實際的價格水平之差額乘以各年度的需求數量。結果得出，在一九九〇年度以後，使用者利益每年平均有 4.62 兆日圓，達到 GDP 0.98% 的程度。易言之，包含企業在內之所有使用者，每年因解除管制政策的推行，而可減輕相當於其所得 0.98 的負擔；且年度愈往後，其效果愈大。箇中，尤以因為通話費率的全面調降之通訊產業的效果最為顯著，其次為電力、石油製品、可轉換公司債、車檢等。

其次，經濟企畫廳並以會對其他產業產生帶動效果之通訊、電力、瓦斯、石油製品為對象，試算因此等產業之價格下降對其他相關產業所帶來的經濟效應。結果發現，此種外部的經濟效應達到 GDP 的 0.62%，加上該四項產業本身所具有的 0.58% 之經濟效果後，光是這四項產業所產生的經濟效果就達到 GDP 的 1.14%。

此外，若將因解除管制而增加的消費、投資等效果定義為「需求效

果」，則一九九〇年至一九九五年間，每年平均的需求效果計有 7.9 兆日圓，達到 GDP 的 1.68%。其中，以因為解除對大規模零售業的設置管制之效果最大，其次因為通訊產業管制的鬆綁，也使得與此產業相關連的設備投資大幅地增加<sup>25</sup>。

除針對過去已經產生之經濟效果加以計算外，經濟企畫廳並以金融、通訊、運輸、流通、能源、土地及住宅、醫療及福利、雇用及勞動等八項對未來經濟有重大影響之產業為中心，利用中期多部門模型<sup>26</sup>，試算解除管制等經濟改革政策於一九九八年度至二〇〇三年度對總體經濟可能產生之影響。此際，除預測上述八項產業之經濟效果外，並將下列各項經濟效果亦一併計算在內：(1) 通訊業之外部經濟效應；(2) 因勞動力供需調整功能的強化所產生生產力提昇之效果；(3) 解除管制所促進之人的資本投資效果；(4) 因勞動力供需調整功能的強化所減少之失業率；(5) 創投企業等新設備投資之擴充。

結果比起沒有進行解除管制政策之情形，因解除管制政策等經濟改革，於一九九八年至二〇〇三年度平均每年所增加之經濟成長率有 0.9%，最終年度之二〇〇三年的實質 GDP 比起沒有實施改革之情形，高出 5.8%；消費者物價也將因解除管制政策等經濟改革的實施，平均每年呈現 1.2% 的下降，物價下降累積至最後的二〇〇三年，整體物價將比沒有實施改革的情形，低出 7.3%。

在上述經濟計畫廳之計算外，日本通商產業省亦曾設立「解除管制經濟效果研究會」，針對因運輸、能源、通訊、金融及流通等五種產業的解除管制，至二〇〇一年止可能帶來的經濟效應。其計算前提乃是假設，若至二〇〇一年所有的解除管制之效果全部顯現出來的話，則以一九九五年的指數為基準，其將產生多少的經濟效果。結果發現，其可能會有如下效應：

- a. 提高 6% 的 GDP——因價格下降及對新商品或服務需求的增加，解除管制政策促進經濟成長率，使得 GDP 提高 6%。其中尤以通訊產業的效果最為顯著。
- b. 增加 39 兆日圓的設備投資——設備投資增加 39 兆日圓，佔上述

<sup>25</sup> 惟需注意者，上述使用者利益所指者僅是因支出負擔的減少所產生之效果，雖含有所得從供給者移轉至使用者之意義，然而因價格的下降，使得對該等商品或服務的需求相形地增加或增加其他商品、服務等的需求量。在此意義上，使用者力亦與需求效果實居於一體兩面之關係。

<sup>26</sup> 所謂「中期多部門模型」乃是重現家計、產業（包括農林漁牧、建築等 14 類產業）及政府等經濟主體經由財貨、金融、勞動等市場，所產生之交互關連的狀況。此一模型係基於過去的時間系列之資料所作成，適於客觀的掌握中期的經濟動向，經濟審議會計量委員會曾將此一模型加以適當的改良。

6%GDP 中的 2.6%。

- c. 消費者物價下滑 3.4%——因價格下跌使消費者購買能力上昇，每戶每年約獲得 37 萬日圓的所得返還效果，總計約有 16 兆 9 千億日圓。
- d. 雇用數產生巨幅的變動——因解除管制政策的推行，通訊產業創造出新的就業機會；相反地，批發業、金融業、運輸業等則雇用數減少。

根據此一計算結果，通商產業省的「解除管制經濟效果研究會」認為，徹底地推動解除管制政策對國民經濟整體會帶來非常大的經濟效應，為促使此等效應之具體實現，政府應全力地推動解除管制政策。通商產業省的此一舉動，具有特別意義。向來，通商產業省一直被認為是政府管制、尤其是經濟管制的大本營，在一九九六年八月才傳出其欲大幅增加預算，再來一次大規模的產業政策<sup>27</sup>；然而，現在其卻以具體的數字，舉出解除管制的必要性，進而全面支持解除管制政策的推動。若是連此一過去一直被視為政府管制冥頑不靈的支持者，都有如此態度轉變的話，則此次日本解除管制政策的推行，就不應再將之視為政治口號了<sup>28</sup>。

無論如何，不管是對過去有關解除管制政策經濟效果之計算，或是對其未來可能產生的經濟效應之試算，胥皆顯示解除管制政策具有相當大的正面意義，實證了解除管制之意義。

## （二）、行政手法的更新

過去政府管制隆盛的時代，絕大多數的管制型態都是藉由許可、認可或行政指導等方式，以直接、事前的方式來管制相關產業，造成企業及一般人民相當程度的負擔。解除管制政策的主要目標之一乃是減輕企業或人民此種負擔，因而有必要對此進行改革。經過行政改革委員會的強力要求，已有為數眾多的管制方式由過去的直接、事前的管制方式，變更為間接、事後的管制方式。易言之，行政機關不再於事前預測許、認可對供需秩序可能帶來的影響，而係於尊重市場機制的前提下，訂定一定具體且明確的規則，只要企業遵守、符合此等規則之要求，即可自由的活動，無庸事先取得主管機關的認許。此種由「事前管制型的行政」轉換至「事後檢查型的行政」之行政手法的更新，實為解除管制政策一項重要的業績。

與此同時，日本政府亦致力於抑制新的政府管制項目之增加，對於新的管制項目要求在事前予以嚴格審查，事後加諸自我反省功能，成效日益彰顯，其具體作法如下：

<sup>27</sup> See The Economist, An UnMITigated success, at 55, Aug. 31- Sep. 6 1996.

<sup>28</sup> The Economist 在其後一九九七年一月和二月的二篇報導中表示，此次日本政府的解除管制政策背離了其他國家的一般想法，「她這次是要玩真的了」，see The Economist, Jan. 11-16, Apr. 12-17.

- a. 新增政府管制時，原則上應於一定期間後，對之進行存廢與否的評估；
- b. 依法律新增政府管制時，除對照於該法之旨趣或目的不適者外，應於法條中明文規定一定期間後重新評估其妥當性，而若評估結果認有繼續存在之必要者，應明確地說明其必要性及依據；
- c. 在新增管制或經評估後認該管制應予存續時，相關機關應將管制的必要性、效果、對一般國民可能產生之負擔等結果對外公布；
- d. 內閣法制局、總務廳行政管理局及大藏省主計局等單位基於其各自之執掌，對所欲新增之政府管制項目，應嚴格審查之。

此等成果配合前述說明責任、成本念的重視及行政資訊的公開等改革，或將使得日本未來的行政作業方式變得更加透明、公開、合理化，進而促使整體行政改革目標之實現。

### 三、評價

與其他公共政策一樣，解除管制政策的終極目標亦是為增進全體國民之利益；因此，解除管制政策基本上應基於一般國民之立場加以推動。就一般國民而言，其所企望於政府者，乃是其能提供何種「機能」或「功能」，而非以何「機關」來實施相關的行政機能。職是之故，在推動解除管制政策時，吾人所應著重者乃是「機能」而非「機關」。

然而，很不幸地，日本初期在推動解除管制政策時，各行政機關多基於「機關本位」的立場，時而對解除管制的推動產生抗拒的心理，導致政策施行成效不彰。行政改革委員會的重要貢獻之一，即在於重新強調此種「功能本位」觀點的重要性。當我們將注意的焦點移轉至「機能」時，就更能用客觀的心情來評斷各種管制、甚至機關的優劣性了。

如同前述，政府管制具有強制的性質，從而縱使其管制服務品質不良或人民不再需要此類服務，仍難經由市場機制將之淘汰。此一情形，在我們基於「機關本位」的觀點，檢討管制時尤然。但是，若吾人能做思考方向的轉變，將思考之中心移至「功能本位」，則當時時自問、反省下列問題：(1) 政府應該做什麼事；(2) 政府能夠做什麼事；(3) 政府有什麼樣、多少的能力；(4) 在增進一般國民利益的目標下，我們是否能夠有效地監控政府的組成份子；(5) 政府的政策決定有多少程度忠實地反映了一般國民的利益<sup>29</sup>。

有了這些基本的問題意識後，我們就會慢慢地思考有關「政府」與「市場」間適當的分工關係，進而認識到解除管制政策推動的重要性；甚至，我們也會對無法達到一般國民對「功能」需求的滿足之現行行政機關的編

<sup>29</sup> 參照三輪芳郎，前揭註7，頁202。

組方式，產生懷疑，而要求政府組織的再造。行政改革會議依循功能取向之觀點，所決定的二十一世紀日本中央政府組織變革案，即為回應後者疑問之成果。此種強調「機能」而非「機關」的觀念取向，實為最近之解除管制政策的寶貴資產之一。

## 伍、解除管制政策與競爭政策

雖然，與其他政府管制、尤其是經濟管制一樣，競爭法形式上也是一種經濟「管制」的型態；然而，與一般經濟管制多是基於一定政策目的而實質地限制了私人或企業的自由活動不同，競爭法規範雖於形式上限制私人或企業不得為特定行為，惟其目的乃是為維持市場上自由且公平的競爭秩序，從而就實際結果而言，競爭法規範實現了私人及企業在市場上實質的活動自由。職是之故，雖同為「管制」型態，然在推動解除管制政策時，二者就受到不同的「差別待遇」了。一方面，解除管制政策中所謂的「管制」，乃是針對競爭法或競爭政策以外之政府管制事項，如同前幾節所述，因此等管制的解除或鬆綁，一般私人 and 企業擁有更多的自由活動空間，可以自由地發揮其企業家精神；另一方面，更多的自由隱含更多濫用自由的可能性，為了確保市場上自由競爭的遂行，就有強化競爭法規範取締功能的必要性，以確保各個企業於市場上活動的自由。結果，在推動解除「管制」的同時，我們又必須強化競爭法的「管制」內容，此實為經濟法制發展過程中所導致的矛盾現象<sup>30</sup>。

由此可知，解除管制政策與競爭政策二者實居於互補作用之關係，在檢討解除管制政策時，無可避免地，也必須同時對於競爭政策在整個解除管制過程中所扮演的角色、其所為之因應對策等一併加以探討，方能正確地瞭解到解除管制政策之全貌。基於此一觀點，本章試圖對日本有關解除管制政策與競爭政策互動的關係、競爭政策主管機關對於解除管制政策因應方式等，做一說明。

### 一、公平交易委員會與解除管制政策

早於日本政府全力推動解除管制政策之前，日本競爭政策及競爭法主管機關「公平交易委員會」，即已意識到解除管制政策對競爭政策可能產生之影響，而於一九八八年七月設置「政府管制與競爭政策研究會」，邀請各方面的學者專家，針對相關課題進行研討，並陸續於一九八九年及一

<sup>30</sup> 有關於此，參照黃銘傑，「經濟法基本性格論」，政大法學評論第五十八期，1997.12。



九九一年公佈兩份重要的研究會結果報告書<sup>31</sup>，對於後來的解除管制政策之推動不無影響。

然而，日本公平交易委員會終究是總理府下，一個標準的行政委員會組織，適用及執行獨占禁止法之規定為其主要任務，其雖可自競爭政策或競爭法之觀點，提出對於其他政府管制事項的看法，但不能要求其他機關對此必須有所回應，甚至也不能直接參與政策的制定，充其量只能經由內閣總理向內閣會議陳述其意見或由內閣總理將其意見納入本身的政策提案中，交由內閣會議來討論、決議。在此種情況下，公平交易委員會關於解除管制政策的推動，於制度上就已受到一定程度的限制。況且，在一九九〇年以前，與解除管制政策的命運一般，競爭政策亦未受到政府及民間應有的重視，方其時，吾人不得不承認，公平交易委員會在日本中央行政組織中實為一弱勢機關。

挽回公平交易委員會此一頹勢者，很諷刺地，乃為美國政府。當美國政府強烈地批評日本市場之封閉性，導致其企業及商品等無法順利地進入日本市場時，其認為導致此一結果的重要原因之一，乃是日本國內充斥著反競爭行為，排斥外國企業及商品的進入，而日本公平交易委員會卻執法不力，對此等反競爭行為坐視不管。因此，在一九八九年至一九九〇年的「美日經濟結構問題協議」中<sup>32</sup>，美國政府乃要求日本政府採取積極的措施，取締各種反競爭行為，並強化公平交易委員會的調查、審查權限，為此並必須增加該會的事務人員。

得到如此強力的奧援，競爭政策的發展就比起同時期推動的解除管制政策順利得多，此可見於當其他中央機關因政府人事精簡而必須停止招募或縮減人員時，日本公平交易委員會卻一枝獨秀，逐年地增加其調查、審查人員。而也就在這樣的情況下，公平交易委員會方能在政府本身的解除管制政策計畫外，自行基於推展競爭政策的觀點，對於政府的解除管制政策之推展提出自己的見解。對照於上述公平交易委員會先天制度上的限制，其如此作為究竟會有多少成效，實不無疑問。然而，日本公平交易委員會深切地認識到，競爭政策與解除管制政策實居於一體之關係，只有二者齊頭並進，競爭政策的施行才會收到應有的實效性。從而，縱使理解到其有關解除管制的建言，難有受到政府採納的機會，但仍勇往直前，展現

---

<sup>31</sup> 參照鶴田俊正編，政府規制 緩和 競爭政策，  
引委員會事務局編，獨占禁止法適用除外制度 現狀 改善 方向，大藏省印刷局，1991年初版。

<sup>32</sup> 此一協議之日文原文為「日米構造問題協議」，英文原文為「U.S.-Japan Structural Impediments Initiative」。在此一協議中，美國政府同時亦要求日本政府積極推動解除管制政策。

其實踐競爭政策的決心。

轉變公平交易委員會在解除管制政策中之角色者，厥為一九九四年底成立之「行政改革委員會」及其所要監督實施的「解除管制推動計畫」。雖然，一九九五年四月至一九九八年三月的「解除管制推動計畫」在檢討項目的選取方面，乃是基於產業別為之，因而未將競爭政策在計畫中明白地列舉出來。然而，鑑於解除管制政策與競爭政策間密切的互動關係，行政改革委員會及解除管制小委員會在各個審議檢討過程中，乃不時地要求公平交易委員會從競爭政策之觀點，提出其對解除管制政策之看法，並進而要求公平交易委員會本身檢討獨占禁止法相關規定，是否有不合時宜而違反解除管制政策之精神者，若有之，則應修改相關法律以符合競爭政策和解除管制政策之精神。

在此情況下，競爭政策不再孤立或與解除管制政策各走各路，而是被融入成為整體解除管制政策之一環，且在解除管制小委員會的要求下，公平交易委員會亦被迫必須在一定期間內，提出其對特定事項的具體改革方案，此等事項包括：(1) 容許長久以來為獨占禁止法所禁止設立的控股公司之成立；(2) 放寬大規模公司可以持有股份之總金額；(3) 廢除現存部份商品或服務的維持轉售價格制度；(4) 重新檢討企業結合時之申報制度；(5) 廢除國際契約的報備制度；(6) 重新檢討特定業界之贈品限制規定；(7) 重新檢討獨占禁止法適用除外規定的必要性。這些要求其後都經由法律的修正或公平交易委員會依法律授權，而被全部或部份地實現了<sup>33</sup>。

一九九八年一月底設置於「行政改革推動本部」下之「解除管制委員會」及其監督實施之「新解除管制推動三年計畫」，對於競爭政策在整體解除管制政策中的地位更為重視，而將競爭政策明確地列舉為檢討項目之一。其中，要求公平交易委員會應對下列問題進行檢討，並提出具體的因應對策或改革方案：(1) 政府管制解除後，民間依自律公約等方式進行自主的管制與競爭政策之關係；(2) 再度全面性地檢討排除於獨占禁止法適用對象外之聯合行為的妥當性；(3) 著作物維持轉售價格制度的合理性；(4) 是否應再放寬大規模公司持有股份總額的限制；(5) 獨占禁止法上民事救濟制度的合理性。

---

<sup>33</sup> 在此同時，由於流通、航空運輸、電力、瓦斯及通訊等產業急速地進行解除管制，在解除管制後，對於此等產業競爭政策和競爭法應該加以對待乃生問題。為此，日本公平交易委員會乃再次透過前述「政府管制與競爭政策研究會」，針對此等問題進行研討，而陸續於一九九五年至一九九七年間公布「流通產業之解除管制及競爭政策上的課題」、「航空運輸產業之解除管制及競爭政策上的課題」、「電力產業之解除管制及競爭政策上的課題」、「瓦斯產業之解除管制及競爭政策上的課題」、「通訊產業之解除管制及競爭政策上的課題」等研究會的報告書。

其中，獨占禁止法適用除外制度的各種卡特爾行為，已經公平交易委員會決定全面廢止，並經過內閣會議決議通過，計畫在下一個國會會期中提出。而從日本公平交易委員會所公布的各項資料中，亦可得知，其對其他事項的檢討也有相當的進展。

由上可知，在競爭政策或公平交易委員會與解除管制政策間的互動關係上，最初，二者都並未受到應有的重視，其後因為外力的因素，使得競爭政策的推動呈現急速的發展，而公平交易委員會為促進競爭政策的健全發展，勢必要「提拔」解除管制政策的推動，因而乃不時地基於競爭政策之觀點，指出相關政府管制對競爭政策施行的不當影響，進而提案建議解除各該管制事項。爾後，因為解除管制政策如火如荼地展開，公平交易委員會此一階段性的使命似已達成，競爭政策乃被收編為整體解除管制政策的一環，從更巨視宏觀的角度來實踐解除管制政策。

## 二、獨占禁止法暨相關指針的制定、修正

如同前述，在「美日經濟結構問題協議」中，美國政府強烈要求日本政府強化其獨占禁止法施行的實效性，日本政府為回應美方之要求，乃做了一些因應措施，其主要內容如下：

- a. 提高課徵金額度——獨占禁止法對於參與價格聯合行為之事業，規定得之課予聯合行為實施期間中事業營業總額 1.5% 的課徵金，惟此一額度被認為過低而無法達到嚇阻作用，乃於一九九一年將其比例提高至 6%；
- b. 刑事制裁的強化——獨占禁止法雖有罰則規定，但長期以來實施成效不佳，刑事告發案件出奇的少，無法達到預防遏止之效果，為此公平交易委員會乃於一九九〇年六月公布「刑事告發方針」，並於翌年一月與檢察機關間成立「告發問題協議會」，並於一九九二年十二月修正法律，將對法人的罰金額度由過去的五百萬日圓，提高至一億日圓以下；
- c. 損害賠償制度——一般私人若因其他事業之反競爭行為而受害，欲向法院提起損害賠償請求時，時常因為舉證責任的困難而無法達到其目的，導致藉由民事制裁的遏止效力大為減弱，為彌補此一缺失，公平交易委員會乃於一九九一年五月公布「損害賠償請求訴訟時提供資料之作法」，積極地支援私人提起民事賠償訴訟；
- d. 公平交易委員會組織的強化——為擴大、充實公平交易委員會之調查、審查體制，落實競爭法之執行成效，自一九九〇年後，公平交易委員會的人員及預算持續地增加，最後並於一九九六年七月將其

事務機構的「事務局」之階層，提高至「事務總局」的位階。

雖然有上述變革，然或由於其本質實為回應美國之壓力，致使此一時期的改革多偏重於法律制裁效果或執法過程之檢討，而缺乏整體解除管制政策精神之想法。申言之，如同前述，獨占禁止法本身即為另一種型態的「管制」，雖然我們說過，獨占禁止法的管制乃是為了實現所有企業在市場上實質的自由與平等之地位，但此一目標之實現必須以其管制具有合理性為前提，若獨占禁止法的管制過分嚴格而不合理，亦有可能與其他政府管制一樣，造成一般私人及企業的負擔，進而阻礙國民經濟的正常發展。因此，與其他政府管制事項一樣，解除管制政策的自我反省機制亦應適用於獨占禁止法之管制，時刻地探討其是否具有經濟之合理性。在此觀點下進行獨占禁止法規範之改革者，乃行政改革委員會之解除管制小委員會，因其影響，一九九七年後的獨占禁止法之改革，除持續強化其規範成效外，並放寬其部份「管制」，其主要內容如下：

- a. 廢止維持轉售價格之公告——獨占禁止法規定，特定日常生活物資經公平交易委員會公告者，得實施維持轉售價格，自一九九七年四月起，除著作物外，其他商品的公告一律廢止；
- b. 廢除適用除外制度——在獨占禁止法及其他個別法律中，時有為了特定政策目的而容許事業實施聯合行為之適用除外制度，此一制度阻礙獨占禁止法之實效性，至一九九七年間以廢止二十項法律中三十五個適用除外制度，預定在近期將全面地廢除此種適用除外制度。
- c. 提高贈品額度——獨占禁止法關連法律之「贈品標示法」授權公平交易委員會得禁止事業從事促銷活動時，提供一定金額以上的贈品，過去因此一金額過低影響事業促進活動的展開，一九九六年二月提高各種形式的贈品金額。
- d. 容許控股公司設立——獨占禁止法第九條禁止在日本國內設立或轉為控股公司，限制了企業因應國際化及不同經濟環境的機動經營方式，一九九七年修正法律，容許於一定情況下，企業得設立控股公司。
- e. 廢除國際契約報備制度——獨占禁止法第六條為防止企業在國際性契約中限制日本國內市場上的競爭，乃要求企業在締結國際契約後，須將其內容向公平交易委員會呈報，此一措施頗為擾民，在一九九七年時修法廢除此一申報制度。
- f. 企業結合手續的簡化——獨占禁止法規定企業於進行合併等企業結合時，須向公平交易委員會申報，過去的制度延續至今產生諸多不合時宜之處，一九九八年五月的修法大幅地簡化了此一申報制度的內容。（一九九〇年以後獨占禁止法的主要修正內容及公平交易委員會重要執行方針之一覽表，參照附表）

由上可知，當競爭政策被融合成為整體解除管制政策之一個環節後，競爭政策自我反省的機制更能跳脫原本一味地追求執行力強化的觀點，而納入整體解除管制政策之精神，從事更具有廣度與深度的改革，此舉不僅顯示了競爭政策與解除管制政策間良性的互動關係，亦間接意味著，解除管制政策之推動不能單靠僅具有競爭政策視野的公平交易委員會來實施，而應由不受行政傳統羈絆、超脫各部會本位主義，中立且獨立的機構（如日本的行政改革委員會）來進行，如此方能正常地促進各種政策間之良性互動關係。

### 三、解除管制後公平交易委員會之執法重點

#### （一）、不公平交易方法

如同前述，解除管制政策的強力推動促使企業有更多自由活動的空間，同時也帶來更多濫用自由的可能性，此一可能性尤以有關不公平競爭或不公平交易方法之行為為最。職是之故，在一九九七年三月二十八日內閣會議決議第二次修正「解除管制推動計畫」時，同時並要求公平交易委員會為維持解除管制後之市場競爭秩序，應對於不當影響中小企業等不公平交易方法採取嚴正、迅速的因應措施。為回應此一要求，公平交易委員會乃針對與解除管制最有關連之**不當的低價傾銷、濫用市場優越地位、不當標示**等三項行為，做嚴格的監督、取締工作，並將其所採取之措施內容及執行成效，定期地對外公布，以顯示其執法之決心。

#### （二）、民間自主規制

解除管制政策所要改革者乃政府管制事項，惟若政府管制解除後，民間團體又自行代之以自主規制，則解除管制政策之意義大減。特別是，日本民間產業公會團體整合力量大，過去的政府管制有不少乃是在其協力配合下實施的<sup>34</sup>，長期以來此等團體已習慣於所謂「平穩的」、「安定的」業界秩序，對於解除管制政策所要釋放出來，可能擾亂此一安定秩序的自由，該等團體經常是抱持著敵對的態度<sup>35</sup>。因此，在並非其自願的情形下受到解除之管制，極有可能會借屍還魂，由產業團體以產業自主規制的方式再度復活，此種自主規制其目的幾乎全為限制產業內的自由競爭，而有強烈的違反獨占禁止法規定之虞，從而對此等自主規制的監控，亦成為解除管制後公平交易委員會執法的重心之一。

為履行此一任務，公平交易委員會除於一九九五年十月修正「獨占禁

<sup>34</sup> 參照前述肆一（二）中，有關官僚、政客、產業團體三位一體關係的敘述。

<sup>35</sup> 曾為行政改革委員會解除管制小委員會一員的三輪芳郎教授即指出，產業公會團體阻礙了小委員對於解除管制政策之推動，參照氏著，前揭註7，頁109-111、120-122。

止法上事業團體之行動指針」，再度對外明確表示其有關產業團體反競爭行為之取締方針外，並自一九九七年度起，對產業團體等公益法人有關標準、認證制度的內容、方法等，以及醫藥團體有關藥局的廣告、開店規範等自主規制，展開實地調查，以究明其與獨占禁止法規間的整合性<sup>36</sup>。上述各項作為不僅有助於釐清業界自主規制與獨占禁止法間之關係，更令業界團體知所節制，不要貿然地進行限制競爭的管制行為。

### （三）、行政指導

如同前述，行政指導的盛行是為日本行政活動之特色。在解除管制政策大舉地廢除了各種政府管制事項後，沈醉或迷戀於過去高權、威權管制的行政機關，不無可能會繼續利用行政指導遂行與政府管制存在時同樣之活動，若此則將使得解除管制政策無法有效實現其目標。為避免此一情況之發生，日本公平交易委員會於一九九四年六月修正其「獨占禁止法對行政指導之見解」，再度強調行政指導的介入，並不能阻礙獨占禁止法對於企業間反競爭行為的適用，且要求行政機關在實施會對競爭政策產生影響的行政指導前，應事先諮詢公平交易委員會之見解，以免被指導事業受到公平交易委員會的處分。

### （四）、地方政府的管制

除中央部會擁有各種管制權限外，地方政府有時亦會基於促進地方性產業的發展等理由，進行各種經濟、社會管制。特別是，與解除管制、官民功能分工、中央政府組織再造同時被列為「行政改革」之項目者，有「地方分權」一項，其推動由與行政改革委員會具有類似性質之「地方分權推動委員會」來執行。若依照此一地方分權推動之理念，未來地方政府將擁有更多的權限，此舉意味著其可實施管制之範圍將大為擴大。從而，縱使中央政府戮力於解除管制的推動，但地方政府卻代之以各種不同形式的地方管制，解除管制政策將只會有事倍功半的效果而已。因此，行政改革委員會除一方面希望地方政府亦能秉持解除管制政策之精神，積極地廢除各種不必要、不合理的地方管制事項，同時也要求公平交易委員會應基於競爭政策之觀點，調查檢討地方政府管制的實際狀況，必要時並與相關機關協商，提出建言。對此，公平交易委員會乃持續地進行此一任務。

## 四、評價

基本上，在整個解除管制政策推動過程中，日本公平交易委員會的努

<sup>36</sup> 有關此等實地調查之結果，參照日本公平交易委員會所公布之「公益法人等 自主基準・認證活動 關 實態調查」、「藥局・藥店 廣告・出店規制等 關 實態調查」。

力值得肯定。然而，本質上，公平交易委員會為一行政委員會，具有準司法權限，適用、執行獨占禁止法及相關法令為其主要任務，一般政策的擬定與執行顯然已超出其當初的制度設計。尤其是，當我們從「政府」與「市場」間應有的分工關係之廣義的角度審視解除管制政策時，此一制度上的限制就愈加明顯了。因此，在行政改革委員會此一跨部會、獨立的機構專責推動解除管制政策後，公平交易委員會及競爭政策被吸收納入行政改革委員會及解除管制政策的架構中一事，似乎是歷史發展的必然。然而，此事並非意味著，對於解除管制政策，公平交易委員會完全喪失其主動的地位。解除管制政策所釋放出來的自由活動空間，使得競爭政策比起過去任何時期，在整體國民經濟發展中所扮演的角色都更為重要。這也是為什麼在獨占禁止法成立後至一九九〇年這四十三年期間中，僅歷經三次重要的修正<sup>37</sup>，而自一九九一年後至今不到十年的期間內，已有四次修法行動，而在最近的未來，預計將還會有三次重要的修法<sup>38</sup>。

凡此種種，在在接顯示出，有效的解除管制政策之推動，絕對不能有競爭政策的缺席，雖然單憑公平交易委員會一己之力，無法全面性地推動解除管制政策，然而在後解除管制的世紀中，公平交易委員會如何徹底地執行競爭政策，實左右著解除管制政策的成果是否能持續延伸之決定性要素。從日本公平交易委員會近來修法的內容及其執法的重點，吾人似可推知，公平交易委員會其在整體解除管制政中，此種獨特的地位，其因此所做的努力，實值得吾人肯定。

## 陸、結語

由於本報告所據以立足之研究計畫案尚未執行完成，從而此時並無法做出一些肯定、有把握的最終結論。於此僅能依上述對日本解除管制政策推動歷程之敘述，提出一些感想性的思考方向，以為本文之終結。

一、日本推動解除管制政策的經驗告訴我們，解除管制不是追求時尚或在外國強大壓力下，不得不為之作業。解除管制政策是一種自我反省的機制，催促負責任的政府時時省思其在現代社會中應扮演之角色和正扮演之角色，這種「當為」(Sollen)與存在(Sein)間的差距，無可避免，但縮小其間差距的工作，卻也無時能免。一九九五年以前的日本政府多在外力

<sup>37</sup> 其中二次還是因為在麥克阿帥所率領的佔領軍撤退前後所進行的修正。

<sup>38</sup> 包括適用除外制度的全面廢除、大規模公司持有股份總額的提高以及有關獨占禁止法民事救濟體系的充實等三項內容。

壓迫下，局部性地實施解除管制政策，此一方式不僅成效不彰，且由於容易產生被解除部門與仍有管制部門間的不公平感，而暗地裡受到產業和行政部門的抵制。結果，不僅外國政府嚴詞批判日本政府毫無誠意實施解除管制，國內產業亦對政府推動解除管制政策的作法，屢生微詞，日本政府於此兩面不討好。一九九五年以後，全面性、整體性地推動解除管制政策後，產業界和相關行政部門理解到政府的決心，知道不可能再走回頭路後，就必須要調整自己的腳步，配合政策，並由於係屬全面性的推動，各部門一律受到平等待遇，而鮮有不公平之感；此一作法並受到外國政府的肯定，而些許減輕二者間的摩擦與紛爭。

我國政府最近亦在加入世界貿易組織、建設亞太營運中心、提昇國家競爭力等目標及口號下，積極推動解除管制政策，尤其是為加入世界貿易組織所做的各種經貿法令的修正，更是現時「法制再造」之基礎。然此種一半是在外國壓力下所進行的管制解除，是否可謂為具有全面性、整體性、綜合性的視野，值得深入檢討。若舉與外國壓力無關的政府組織再造之例子，則可見此種整體性、全面性視野之缺乏。中央政府組織再造之口號及呼聲由來已久，且其再造之必要性亦為社會各界所共同認識，然實際上吾人所見者，不僅是研議多時且已經行政院會決議裁撤的青輔會繼續殘存，其間更陸續增加消保會、原住民委員會、體委會、公共工程委員會等機構，繼續膨脹行政組織。雖然，行政院最近終於下定決心對現行組織進行再照，且責成研考會總攬其責，依理在研考會以整體眼光提出最終案前，行政院不應一時興起、但憑己意濫加組織，然而就在二個多月前，吾人卻見行政院已不管未來行政組織如何再造，就以裁示未來將要在行政院下設立一「通訊、資訊及傳播委員會」。從此等例子來看，加入世界貿易組織後，於逐漸缺乏外力壓迫的情況下，不僅更難期待我們的政治部門，能以整體眼光推動解除管制政策或政府再造，就連部份、局部性的改革，是否能行，不得不令人憂心忡忡。

二、從日本解除管制政策的經驗來看，欲有效、整體性地推動解除管制，至少必須有一段期間，應令其成為一項國民性的運動，進而利用這股民氣，大刀闊斧地進行改革。日本利用具有強力權限且獨立的行政改革委員會及其解除管制小委員會，作為此一國民運動的企畫及推動者，此等(小)委員會的委員，不僅全部來自民間，而可以從一般國民對於政府功能需求的觀點，從事各種政策的擬定、執行和監督，並可避免一般政府官員所需背負的政治壓力，而從國民整體利益增進的觀點，進行改革。競爭主管機關雖於初期亦扮演一定的角色，但在整體性的解除管制推動計畫中，其功能自然而然地就被吸收至整體解除管制計畫中了。

我國實際推動解除管制政策之機關，除經建會所主導的法制再造外，



公平會亦有「解除管制促進市場競爭專案小組」處理解除管制事宜，其間分工如何，局外人難能得知。若僅就日本之經驗以觀，在整體性、全面動員地推動解除管制政策之架構下，競爭政策亦被納入成為解除管制政策中的一環，以適用、解釋公平法為主、制度上具有被動、消極性質的准司法機關之公平會，似不應再挑起積極制定解除管制政策的重擔；且競爭政策之重要性雖有愈來愈高之趨勢，但從整體國民社會、經濟政策之觀點而言，競爭政策仍只是整體政策中的一份子，理論上位階並不高於其他政策，單是以競爭政策觀點，來看解除管制政策之內涵，可能無法取得平衡的政策觀點。解除管制政策實為一具有高度政治意涵、綜合政策取向的政策，其具體內容如何，應在盱衡各種社會、經濟政策間的平衡點後，而由可負起政治責任的行政首長決定之。結果經常是妥協且政治責任歸屬混淆不清的行政委員會，實不適合此種政策之推動。

或許，我國公平會本身亦深切瞭解到其制度上之限制，但由於至今為止，解除管制成效不彰，而如過去日本公平會一樣，雖知己力如蟬蟻撼樹，但仍有不得不為之使命感。若此，則主導法制再造的經建會，當有深切反省之必要。在內閣內部、時時深受各方政治壓力，除經濟政策外，其專業、權限、督導對象難能伸展及於法制、環保、醫療衛生、社會安全……等事項之經建會，及由其主委邀集相關部會首長成立之「法制再造工作小組」，對其成效吾人實無法過分苛責。吾人所較難以認同的是，解除管制、法制再造喧喧嚷嚷了許多年，其精神、理念、應有之工作目標，吾人都已深刻理解，但到底我國是否有一部完整的解除管制推動計畫，詳細記載意欲解除的對象與內容、預計達成之成果、其具體數據等。如果沒有，我國直至目前為止，到底是依照什麼方式在實施解除管制政策，而有依據何種標準在評估整體和個別的執行績效。法制再造的成果絕不是我們至今為止解除或鬆綁了多少法規等量的形式，而是一般國民所不需要的管制，是否已適時地解除之質的內涵。在此，我們或許可以檢討，日本以時限立法方式所設立獨立、專責的行政改革委員會，其組織、制度、運作機制引進我國的可能性。

## 附表

### 一九九〇年後獨占禁止法暨相關指針之修正、制訂等

年	執行強化	管制鬆綁
1990	公布「違反獨占禁止法行為之刑事告發指針」	
1991	提高課徵金額度 公布「獨占禁止法上流通及交易慣行指針」 採取支援民事損害賠償訴訟原告之措施	
1992	提高罰則制裁	
1993	公布「獨占禁止法上共同研究開發指針」	
1994	修正「獨占禁止法對行政指導之看法」 公布「獨占禁止法對事業及事業團體於政府招標十之行動指針」	
1995	修正「獨占禁止法上事業團體之行動指針」	
1996	公平交易委員會之事務機構提昇位階至「事務總局」	提高促銷活動時企業可得贈品之金額
1997	廢止著作物外之其他維持轉售價格的公告 廢除三十五項適用除外制度	有條件地准許控股公司之設立 放寬大規模公司持有股份總額之限制 廢止國際契約報備制度
1998	公布「獨占禁止法上服務的委託交易中濫用市場地位指針」	放寬企業合併之管制
1999	預定在本年度全面廢除適用除外制度	