

台灣過去促進產業發展 的各種立法及其作用

台灣大學法律學院

黃銘傑

政府介入產業之法制發展

■ 經濟政策思想

管制為主、競爭為輔→競爭為主、管制為輔

■ 統制經濟時代之管制手段

- 管制產業—石油、電力、電信等公益事業
- 產業政策—促進產業發展等各種特別法或時限法

■ 市場經濟時代之管制手段

- 以維護競爭秩序之公平交易法為基礎
- 以產業政策特別法為輔
- 經濟管制儘量解除，社會管制定於最低必要限度
- 但卻又因政黨利益而有國家資本主義遺跡—國營事業、政府持股事業

政府介管制之理由與目的

- 提供公共財—公共事業投資、社會公共服務的提供、福利政策等
- 因應不完全競爭—依據公平法、民商法等法律，對企業行動進行管制
- 解決自然獨占、避免重複投資—經營公益事業、管制價格或投資等
- 對應非價值財或外部不經濟—減輕、預防可能伴隨著經濟活動而發生之社會問題的管制
- 矯正資訊不對稱—消費者保護、資訊公開、廣告標示管制、智慧財產權之賦予等
- 處理市場失靈——產業政策(幼稚產業政策、不景氣產業調整政策、促進產業升級及創新、中小企業政策等)、科技發展政策(商品規格統一、科學園區設置、科技基本法)

政府管制之問題點與失敗

- 管制呼朋引伴帶來更多管制，造成管制過剩，行政成本加上企業遵守成本，導致不必要的資源浪費
- 受到管制之市場，由於市場進入受到限制，欠缺革新之誘因
- 公益事業中價格管制，以成本加合理利潤為基礎，造成企業無減低成本之誘因
- 價格的管制與保護，使得事業從事其他服務、廣告等競爭，浪費社會資源
- 管制當局因為資訊的不完全與不對稱，或個人利益之故，而有被俘虜之虞
- 引發貪污瀆職之機會

解除管制潮流的興起

■ 解除管制基本理念

重新思索政府（國家）與市場（社會）之關係

- 當經濟成長陷於低迷，國家預算有限之際，管制成本相形升高，縮減不必要管制、建立「小而美」政府蔚為潮流
- 過去被視為自然獨占或寡占等公益事業，因科技發達、成本降低等因素，而有競爭之可能
- 商品、資金、人員等國際性移動的頻繁，使得管制成為自由貿易或移動的障礙，違反自由貿易等潮流
- 管制失敗所導致的政府失靈，對企業及政府帶來重大負擔

現行經濟法規範體系

- 市場競爭機制既為現行經濟體制之運作基礎，規範此一體制之法體系：
 - 經濟基本法—公平交易法
 - 經濟特別法—產業政策特別法
 - 國際經貿法—全球經貿體系之規範
- 國家介入經濟之目的
 - 警察取締行政
 - 產業管制行政
 - 外部效應管制行政
 - 公益事業管理行政
 - 公賣制度事業
 - 保護國內特定產業

產業政策法之重要類型

- 公益事業法制（促進民間參與公共建設法）
- 中小企業法制（帶有社會法成分）
- 消費者保護
- 促進產業升級、調整法制（獎勵投資條例、促進產業升級條例、產業創新條例）
- 特定產業扶植法制（生技新藥產業發展條例）
- 緊急事故或事態對應法制
- 智財法規（知識經濟體系之基本法？）

產業政策法之特徵與性質

- 經濟法是「法化」現象的原因之一，也是其結果
- 法化 (Verrechtlichung, juridification)
 - 規範氾濫、法的爆炸、法的環境污染
 - 在美國Common Laws vs. Public Laws
 - 有法律的地方，就有預算
- 「法化」現象所代表者，乃是國家對於私經濟生活介入的密度與質度的增加
- 經濟法所關心之國家與社會間的權限分工與消長的問題，再度提起

法化現象中法規範功能的變化

法律類型	權益種類	法的程序	正義類型	思考模式	解釋準則
普遍主義型法律	權利、私的利益	裁判、紛爭解決	形式的正義	法的（準則或規範型之）導向型思考	法的安定性
管理型法律	公益實現能力	政策、計畫	參加的、實質的正義	科學的（結果導向型、功利主義型之）思考	合目的性

「目的、手段」特質之影響

- 以實現特定政策而制定之經濟法，其法律主體有其個別性，與民法所強調抽象性、形式單一性的「自由、平等」之人不同
- 中小企業發展條例中的中小企業、產創條例、促產條例、獎參條例中的創新、重點產業、再生能源發展條例之綠色電能
生技新藥產業發展條例的生技新藥公司
- 利益團體對立法過程影響的重視，rent-seeking活動的蔓延
- 立法過程中社會選擇理論所造成之合理立法結果的困難性

經濟法制設計之基本原理

- 自由交換無法達到資源有效分配之原因
 - 外部性
 - 公共財
 - 獨占
- 外部效果內部化之手法
 - 直接規範外部效果
 - 課稅
 - 令產生外部效果者負損害賠償責任
- 傳統上認為應以課稅方式解決此一外部效果，但寇司定理否定此一說法

國家介入經濟之方式

■ 誘因手法之意義

- 經濟誘因
- 社會誘因（警告、獎勵）
- 道德誘因
- 美國禁酒令、最近迷幻藥等禁令所顯示出之誘因問題

■ 直接介入

- 高權的介入方式
 - ✓ 法規制定行為
 - ✓ 行政行為
- 非高權式之介入
 - ✓ 行政計畫
 - ✓ 行政指導
 - ✓ 私法行為

■ 間接介入

- 各種政策形成行為
- 金融、財政行為

國家介入經濟之手法

■ 對獨占體之管制

- 扶植獨占體的形成
- 創造國營、公賣等事業
- 利用進入管制
- 管制其價格上限，並課予強制締約義務
- 一般性地抑制獨占體濫用地位之行為

■ 對處於弱勢地位者之援助

- 制定特別法如中小企業發展條例、消費者保護法等
- 設置Ombudsman
- 提供政府特別融資管道或保證、租稅優惠

國家介入經濟之手法

■ 對不存在之產業

➤ 由政府創造市場

➤ 扶植幼稚產業

➤ 鼓勵外資進入

➤ 鼓勵技術移轉

➤ 給予各種租稅優惠和資金借貸的獎勵措施

➤ 信用保證

■ 授權立法與不確定法律概念

法制設計時應注意事項

- 任何法制擬定及制定過程中，應符合下列五項原則：
 - 透明性或公開性 (transparent)
 - 問責性或善盡說明責任 (accountable)
 - 合比例性 (proportionate)
 - 一致性 (consistent)
 - 合目的性 (targeted – only at cases where action is needed)

Regulatory Impact Analysis

- 管制或規範的必要性與目的
- 基礎線（base-line）的設定
- 替代方案及其比較檢討
- 成本費用或本益分析
- 公開徵求意見或評論
- 對中小企業、競爭之影響等之外部性問題的分析

法制設計時應注意事項

- 衡量各種國家介入手法之扭曲效果
 - 租稅
 - 補助金 vs. 反傾銷稅
 - 進入管制
 - 價格管制
 - 信用保證
 - 國營事業
- 介入所造成之成本，應分別就政府與私人進行評估
 - 美國中小企業法制有特別要求政府部門於制定法律時，應考慮到中小企業（相對於大企業）的負擔
 - 減輕不必要的行政及私人遵法成本
- 衝擊影響評估時，假設性補償原理之利用，應配套具體的補償措施或過渡措施或期間
- 有效利用時限立法或落日條款

補助金與租稅優惠之制度比較

	補助金	租稅優惠
國會民主統治	計入歲出 屬行政科目，國會難能對其 為具體詳細的統制 每年可以變動	因此所生歲入減少並不會 顯現於預算審議 訂明於法律中，較難變更 帶有限時法傾向
行政內部管制	接受補助金者須接受行政機 關管理，且為會計檢查對象 行政機關對交付有裁量餘地	符合法定要件後即機械性 適用
受惠者之觀點	須受補助金運用情形之監督	無事後監督
促進經營效率 之誘因觀點	除非建立公正之評鑑制度， 否則不易刺激受補助者積極 改善其經營效率 受補助者與行政部門形成依 附關係，可能妨礙受補助者 自立，且可能將資助視為既 得權益	與營運績效成正比，績效 較好者可享受較多優惠， 藉此無形中可促使改善營 運效率

解除管制後之介入手法的變化

- 逐漸揚棄權威式的介入手法
- 從Hard Law轉向Soft Law（過度法化社會的問題點）
- 強調自我行為責任，並建構或強化各種得以促進自我行為責任之輔助機制
- 強調市場經濟、競爭秩序之重要性
- 促進資訊的公開、透明
- 促成資訊擁有的對稱
- 強調輔導而非保障（中小企業發展條例）

解除管制後之介入手法的變化

- 委外 (Outsourcing)
- 民營化(Privitization)
- 公私伙伴 (Public-Private Partnership) 四項要素
營運 (operate) 、興建 (build) 、資金籌措 (finance)
所有 (own)
- PPP之類型
 - PFI (Private Finance Initiative)
 - BOT (Build, Operation, Transfer)
 - BTO (Build, Transfer, Operate)
 - BOO (Build, Own, Operate)
 - BOOT (Build, Own, Operate, Transfer)
 - 公辦民營

政府與市場之未來

- 市場競爭機制將愈加受到重視，政府管制愈少，過去由政府所執行之任務，逐漸開放由民間為之（例如檢驗業務）
- 政府集中於政策決定，執行功能下放民間
- 民營化與解除管制政策的持續推動，政府施政要點集中於交易成本的降低，與此同時，行政組織編制亦必須改革，妥善利用專業、中立的獨立委員會
- 直接介入的減少、間接介入為原則，民間自律組織功能的重要性
- WTO的加入、自由貿易協定的簽訂，凸顯經濟法「無國界性」的同時，國家經濟主權將益形喪失
- 面對愈為專業、抽象與國際化的經濟法發展，司法角色、專業、解釋方法的變化

謝謝聆聽
敬請指教