

競爭、壟斷與經濟發展 後進國家的觀點

瞿宛文

美國的微軟公司不單獨霸美國的軟體產業，更是壟斷全球市場。不過近幾年來，它卻訴訟纏身，壟斷地位受到了很大的挑戰，而對它提起訴訟的，竟然是美國聯邦政府與十八個州的司法部門，他們指控微軟公司意圖壟斷個人電腦應用性軟體的發展，除了尋求金錢方面的賠償外，更要求結構上的改變。確實，2000年美國初審法官判決要將微軟一分為二分割為兩家獨立的企業。不過，在經過後來上訴的過程之後，微軟已經與美國司法部達成協議，只需要作些行為上的修正，暫時轉危為安逃過被分解的命運。因為微軟的全球壟斷地位，這個案例在全球各地都被詳盡的報導，成了大家耳熟能詳的故事。

這個案例再次凸顯了市場經濟必然存在的問題——如何規範經濟上的壟斷權力。市場競爭原本是促進生產力進步的必要條件，但是大型企業卻經由所具有的競爭優勢而經常帶來壟斷。微軟的案例告訴我們美國這先進國是如何處理這種問題，不過，後進國家在發展市場經濟的過程中，必然也會面對類似的壟斷問題，但是問題的性質與內容，是否會有相當的差異，同時須要不太一樣的處方？在我們回答這問題之前，先來瞭解美國的情況，以作為參照。

美國反托拉斯法案的起源

關於此次微軟被控壟斷的案例，一般的報導多著重於追蹤審判的發展，看審判結果微軟是否會被分割，而甚少注意此事之背景。其實，若我們退一步想想，這整個故事的背景實在有些蹊蹺。

或許像在中國大陸這樣有社會主義傳統的地方，對於企業產權的變革以及國家的參與，比較會視為理所當然，但是美國沒有這樣的傳統，美國是全球資本主義制度最發達的國家，也是最強調私有財產權的地方，各種保障產權的法規制度最為齊全，一向是其他要走市場經濟道路的后進國家學習的對象。

譬如，在美國行走不論是在郊外或住宅區，一定會到處碰到「私有財產，不准逾越」(Private property, No trespassing!)的牌子，並且你也不敢不遵守，免得主人拿著槍衝出來逼你就範。再則，在現今自由市場的霸權道統下，政府對企業的干預不是幾乎被視為罪惡？同時，近年來，美國政府不正是在全球強力要求所有國家，包括最後進的國家，都要尊重（美國企業的）智慧財產權？在這樣的國度裡，為什麼會有這樣的法律，居然可以考慮將它最有競爭力的先進企業，強制性的進行分割？這豈不是對財產權的踐踏嗎？這根據的是什麼道理，為什麼美國人會接受？

美國的反托拉斯法案的第一部份在 1890 年就通過了，那之前洛克斐勒所主導的煉油托拉斯，以及杜克的煙草托拉斯等，都幾乎掌握了美國相關的全部市

場。那時候在鐵路興起後，新興的大型工業性企業在短短二三十年內，橫掃了新整合成的全國性市場，將原先居主導地位的地區性中盤商與地方勢力掃地出門，引起很大的社會反彈。所引發的政治反應是比較民粹式的反壟斷運動，而其結果就產生了反托拉斯法案，以及其他如限制銀行不能跨州經營的法案等。在歐洲，因為國家多，鐵路興起所帶來的市場整合比較不完全，因此類似的變化沒有那麼劇烈，政治上的反應就仍依據歐洲一向的階級政治路線進行——即資本與勞工的對立，而沒有單獨的反壟斷運動。

反壟斷的經濟理論基礎

隨著這些政治與社會制度的演變，經濟理論方面對反壟斷的論述也有了進一步的發展。簡單來說，在一先進市場經濟中，反壟斷的經濟方面的理由可以分為兩方面，一是短期靜態的，一是長期動態的。短期的考量比較直接，就是壟斷廠商會使用其壟斷力量，來抬高價格獲取壟斷利潤，與競爭的情況相比，顯然在競爭情況下，價格會較低、能享受到產品的人會較多，而廠商的利潤會較低，是一個多數人較能接受的情況。長期動態的考量，則關係著產業的發展、技術與生產力長期的進步。

主張自由放任的芝加哥學派，則不贊同這種用反托拉斯法案對壟斷市場的干預，他們深信市場力量終會侵蝕掉壟斷者短暫而微弱的權力。著名經濟學者熊彼得則是從另外一個動態的角度來看，他認為資本主義的興盛所依靠的，就是資本追求利潤的動力會帶來不斷的創新，也就是他有名的說法——創造性破壞，企業唯有靠創新才能得到壟斷利潤，有了壟斷利潤才能有力量進行研發與創新，因此他認為短期的壟斷給社會所帶來的損害不單有限，並且是必須的，如此才能有長期生產力的進步。

雖然熊彼得的理論相當具有洞見，比較能掌握市場經濟的動態發展規律，但是如凱恩斯所言，在長期大家也都不在了(In the long run, we are all dead.)，亦即我們不可能不管短期的發展。在長期可能所有的壟斷都會因新的挑戰的終於出現而有瓦解的一天，譬如說幾十年之後微軟的壟斷地位很可能不存在了，但是長期如果太長，對於等不到那天到臨的人而言，這可能性就沒有意義了，我們可能需要更及時的對策，譬如像將微軟一分為二。

不過，就像此次微軟的案例所顯示，反壟斷的論述越來越著重壟斷對產業創新發展的阻礙作用，而不只是看真正短期性的價格過高的影響。大家所恐懼的是微軟不斷的在新興的挑戰者冒出頭之後，立即以壟斷力置其於死地，明顯的會抑制創新技術的產生，會使得這發展極為動態的產業，其未來的發展會受到很大的限制，甚至萎縮。

很多人就指出，近年來，通訊產業的軟體部分不受制於微軟，而這產業的技術進步日新月異，遠比(受制於微軟的)個人電腦產業來的強。因此，若將微軟一分為二，一家經營系統軟體，一家經營應用性軟體，則微軟公司就不可能壟斷應用性軟體的市場，會有助於產業的多樣化發展，甚至可能會有助於新的系統性軟

體業者的出現。就國家競爭力而言，有人就認為若將微軟分割，美國這產業的發展會比較好，所分割出來的企業也比較可能維持長期的競爭優勢。

美國在過去有過多次分割大型企業的先例，最重要的包括當年將洛克菲勒的標準石油托拉斯分割為數家石油公司，其中最大的幾家也一直名列全美前十大企業。當保守的雷根總統上台之後不久，就於 1982 年結束了司法部門對 IBM 長達十三年的反托拉斯訴訟，有人就認為 IBM 那時免於被分割，反而更使得它逃避改革，也是它日後幾乎被新興勢力打倒的因素之一。

在美國的標準普世化的風潮下，現今規範市場秩序的所謂「競爭政策」也成了全球化的新規範的一部份，以致於自居文明的國家都開始設立公平交易機構，歐洲共同體也開始管制企業的合併，尤其是在全球化風潮下，歐體也開始運用它來規範（特別是來自他處的）跨國企業的行為，譬如，現在歐體委員會正在考慮微軟的壟斷案。但其實這政策源自美國的反托拉斯法案，在精神上源自美國反壟斷的社會運動，是和當今領導全球的自由市場霸權理論相違背的，但居然在美國風的影響下流行到各地，也只能視為一種弔詭。

不過，這也完全符合歐美先進國發展的歷史經驗，就是市場經濟的運行必然會產生各種各樣的問題，社會也就發展出各種相對應的、限制市場「自由」運作的規範，以改進市場的運作、改善人們的生活。社會問題方面包括以社會福利政策來舒緩如失業與養老等問題，而這裡所討論的，則是經濟方面的問題，反托拉斯法案也可說是具有同樣的意義，是社會集體性的對經濟壟斷力量的制衡。

熊彼得理論指出在完全競爭的情況下，小型企業沒有力量作研發，研發與創新必須是由大型企業依靠壟斷性利益才能進行。不過故事的另一面，則是市場競爭的壓力，仍是企業進行研發與創新的主要動力。有研究指出，市場的壟斷程度與企業對研發的投入比例，會呈現一種拱門狀曲線，當壟斷程度低市場充滿小型企業時，大家沒有能力進行研發，當壟斷程度太高時，壟斷者或者沒有動機進行研發，或者不願運用創新毀滅自己的壟斷地位，因此只有在較中間的地帶，能力與動機可能會達到一種較良性的平衡。壟斷與競爭之間永遠不是清楚的兩選一的課題。

經濟發展的考量

以上所作的討論，主要是針對已經有發達的市場經濟的先進國家而言，討論大企業壟斷對於產業發展可能的影響，以及美國所發展出來的，相對應的規範市場秩序的理論與政策。

不過，對於後進國家來說，這些先進國的經驗雖有相當參考價值，但是並不是能夠完全適用，因為後進國家的處境與先進國不同，先進國至今已經發展出較完整的市場體制，以及與其相配合的各種規章制度，但是後進國正是缺乏這些制度。先進國以創新與研發作為互相競爭的主要面向，後進國與先進國在技術上的差距甚遠，只能進行學習並以低價競爭，而不是以研發創新為競爭手段。而經濟上，先進國對於大企業壟斷的主要關切，是基於壟斷對於創新活動、產業進步

的影響，但顯然後進國家的考量必須不同。

後進國家要考慮大企業壟斷的影響，在經濟上的考量必然主要以經濟發展為主要，要考慮的是什麼樣的企業型態，適合於後進國的經濟發展，能夠擔當起成長的重任，同時需要與其相配合的制度為何。

除了市場體系本身之外，先進國家有各種與市場相配合的支持性制度，如財產權及法律體制、培育人力的教育制度、籌措資金並監督企業的金融體系、政府的協調與輔助等，並且每一種制度都包含了依據企業表現而作篩選的機制，整體是互相配合的。後進國家則因市場經濟尚未發達，這些相關制度都不完整甚至完全闕如，同時也不是很容易建立，因此在後進國家的經濟發展過程中，若要強力追趕先進國，就必須要設計出「市場的替代制度」。著名的經濟史學者 Gerschenkron 就依據東西歐國家發展經驗，而得出以下之經驗法則：經濟越落後，市場相關制度就越缺乏，要追趕的距離也越遠，所需要的「市場的替代制度」的強制性就越高，因此在最落後的地方，所需要的是國家干預與大企業。

不過，後進國家雖力量不足，但由國家集中力量設立大型企業，在形式上不難做到，但實質上要成功則很不容易，相關的獎懲、監督與制衡機制其實更為重要。在二戰後早期，後進國家競相進行進口替代工業化，一味模仿先進國而推動重化工業現代化計畫，用國家的力量購買機器設備與技術，設立了很多大型的國有工業性企業。但其中大多數在沒有適當的配合條件與獎懲監督機制的情況下，並沒有成功的達到學習移轉先進技術的目標，在缺乏競爭力的情況下，那些企業就不單顯得大而無當，更成為依賴特權的壟斷者。為了說明這其中牽涉到的各種考量因素，茲在此用南韓與台灣這兩個案例來進行較詳細的說明。

南韓的財閥

南韓從朴正熙時代開始，就清楚的採取扶植大財閥的策略，國家控制金融，因此可以用低利貸款做為政策工具，長期提供補貼，但也可因此指導投資與產業發展的方向。同時，國家清楚的設定如外銷業績與自製率等經濟表現標準，以此作為獎懲企業的依據，亦即國家以整體經濟的成長為第一優先目標，並且能夠用清楚的獎懲方法來規範企業，使其能夠追隨國家的工業發展策略。

這種有清楚衡量表現、依據表現給予獎懲的產業政策模式，配合著合理的產業發展策略，使得南韓能夠從六十年代開始，就有著非常出色的成長紀錄，眾多的重化工業計畫，多半都能在幾年內達到技術與商業上的成熟，從幼稚工業的名單上畢業。同時，南韓的三星電子與現代汽車，也是新興工業國家中極少數可以在國際市場上成功推動自己品牌的企業，成績令人豔羨。

不過南韓的成長道路走來相當顛簸，在 1980 年左右，朴正熙被刺殺加上第二次世界石油危機，南韓政治與經濟上產生相當大的危機，被世界銀行列入問題國家名單，在 1997 年的亞洲金融危機中又再次受重創，這其中很重要的因素是因國家與財閥力量的相互消長，以及社會對財閥的權力的監督問題。

以 1997 年的金融危機為例，此次危機發生的近因，是大企業不單舉了太多

債務，並且其中有太多是外債，尤以大財閥的過度擴張為主要原因。但這並不只是源於官商勾結或貪污腐化，部分當然是因為金融自由化過程漏洞不少，金融監控出了問題，以致於危機發生時連南韓央行都不知道外債的總額為多少。

主要原因其實發生的更早，是結構上出了問題。朴正熙時代的工業化策略，主要是依賴扶植大型且多角化經營的財閥，來作為市場機制的替代品。不過隨著經濟的成長，財閥勢力越來越大。到了 1980 年左右，朴正熙時代所推的重化工業計畫，因推的太猛太快，很多計畫出了問題，政府就要求財閥接收出問題的企業，同時也對財閥作了更多的讓步。朴正熙以後的政治人物都已經不甚強勢，統治基礎不穩之餘，比較需要向財閥爭取支持，這意味著對財閥的規範能力的削弱。同時，這段時間正是南韓開始逐漸自由化之時，外來（尤其來自美國）的開放金融市場的壓力日增，因此在整個金融自由化的過程中，財閥爭取到了掌握非銀行金融機構的空間，一方面大肆擴張了非銀行金融機構，一方面藉此大幅增加了財閥企業的負債額與比例，這一切所帶來的惡果都在 1997 年的金融危機中一併劇烈的爆發。

簡言之，財閥在南韓經濟發展過程中，能否擔任比較建設性的角色，須依賴幾個條件而定。一是國家必須有能力、有意願去制定有效可行的產業政策，並且這政策是為了推動整體性的經濟發展；同時，國家有能力要求財閥依據這整體策略去發展；再則，國家必須以清楚的、客觀的經濟表現準則來規範企業，譬如規定企業的外銷業績達到一定標準後才能有資格取得低利貸款等；同時，國家與社會對於財閥的壟斷性權力，能夠予以限制與規範。

換言之，南韓為何會在東亞金融危機中栽個大筋斗，主要是因為在民主化自由化的過程中，國家、社會與財閥之間力量的調整出了問題，對財閥的壟斷權力缺乏足夠的監督。

推崇自由市場的新自由派學者，就在金融危機產生之後這節骨眼，提出說就是因為南韓國家干預的傳統，才造成了財閥坐大、官商勾結、並導致最後的金融危機，因此證明國家干預最好避免。問題是，這派的學者一向不肯正視後進國家在發展初期國家必須扮演的角色問題，無視於後進國缺乏市場制度，根本無法與先進國在「自由開放情況下」競爭的困境，其實，歷史上還從未有後進國在自由開放環境下得以發展成功的案例。

有些比較悲觀的人會認為，如果後進國家利用大型企業來推動經濟成長，隨著經濟的發展，大型財團的勢力必然更趨龐大，政治上的趨勢雖必然是往民主化方向走，但是不穩定的民主政權，必然比較難以與大財閥勢力抗衡，自由化也必然會削弱政府所能用來控制財閥的政策工具與空間，因此民主化對經濟發展的影響未必有利。

不過，南韓的發展卻顯示這是一條崎嶇但仍有希望的道路。金大中政權在金融危機中開始掌權，雖然在政治上是個弱勢政府，並且不斷被貪污醜聞所困，但是，在危機的後續處理上，他顯現了相當的魄力，對財閥以及金融部門進行了大刀闊斧的改革，雖然大幅引進外資的措施甚具爭議，但南韓的經濟確實迅速好

轉。金大中政府也重振產業政策的機制，成功的推動了軟體遊戲以及文化產業，使得韓劇與南韓網路遊戲風靡亞洲。他也容許一些較弱質的財閥破產或被併購，同時，三星電子卻在這過程中脫穎而出，確立其晉升為國際級高科技企業的地位。

金大中政府雖然採取了不少縮減財閥的措施，但財閥仍然龐大，2002 年底舉行的總統選戰中，是否放寬對財閥的限制是一極具爭議性的熱門議題。雖然主張繼續加強改革、限制財閥的候選人盧武鉉獲勝了，但他是極少差距獲勝，顯示社會中兩方力量的拉拒抗衡，未來調整的道路顯然也很可能會有相當的起伏。不過毫無疑義，改革派的盧武鉉能夠當選，顯示南韓歷史悠久、實力深厚的社會運動與民間社會，起了關鍵性的監督作用，而這是任何社會有效監督經濟上壟斷勢力的必備條件。依據各個社會的發展情況，大型企業以及民主化在不同社會的影響，也會依此條件之有無而異。

台灣

台灣戰後的發展路徑與模式與南韓非常相近，只是各方面都比較中庸一些。或許是因為比起南韓政權，國民政府所累積的失敗經驗遠比較多，危機意識更為強烈，因此表現在政策上，它在扶植私營大財團時比較謹慎，對金融管制也很戒慎恐懼，並極為注重經濟的穩定。在台灣戰後發展初期，國民政府雖然從一開始就扶植私有資本，但是也一直防備著它們，以免個別財團勢力太大威脅到政權。一方面，在結構上繼續用國營企業來負責推動重化工業計畫，一方面在扶植私有財團時也比較注重相對平均分配，同時也給予中小企業發展的空間。換言之，讓國營企業多扮演一些角色，幫助了壓低大財團在台灣經濟的比重，國營企業不是如現今自由市場派人士所言的一無是處。

這些與南韓政策取向上的差異也清楚的顯現在結果上，譬如，在結構上台灣大財團的勢力與集中程度，就遠不及南韓財閥，公營企業以及中小企業各自的比重都比南韓高。同時，台灣企業的負債比例向來遠低於南韓。因為國民政府在處理金融開放方面極端審慎，因此台灣沒有在 1997 年東亞金融危機中受到重創，並非僥幸。

不過，這些還主要是程度上的差異。在民主化與自由化的過程中，國民黨政權雖表面穩定執政直到 2000 年，但民主化帶來其內部的政治鬥爭，內鬥導致政治勢力各自尋求外在奧援，還是同樣讓財團勢力影響了自由化的過程，使得金融自由化帶來了監督不足以及銀行部門的過度擴張，並導致了 1990 年代的本土性金融危機，雖然範圍與嚴重性與 1997 年南韓所經歷的危機不能同日而語，但是因為台灣政治上不同力量的對峙膠著，使得這較緩和的危機，至今卻尚無儘速解決的跡象。簡言之，相較於台灣，財團的壟斷權力以及其相應的金融危機，在南韓所造成的問題，比較劇烈嚴重，但也得到了較立即的處理。這也顯示了經濟與政治發展之間的對應關係，其實相當複雜，而非機械性的既定模式。

後進國家多重的難題

後進國家推動工業化，在制度設計上總是會遇到各種難題。先進國家已經處在先進位置，不再需要國家強力來協助推動工業化，但為了維持經濟上的競爭力，為了維護社會公平，反托拉斯法則成了幫助維持壟斷與競爭之間平衡的一種機制。後進國家也同樣要處理這類問題，但更重要的則是國家在推動工業化上必須扮演強力角色有關的難題。

以後進國的處境來談壟斷與競爭，與先進國最大的不同在於後進國的「後進」地位。微軟的壟斷地位來自於它的創新與先行者的位置，是它創設了產業標準，然後這標準成為他私有的財產，及維持壟斷地位的依據。但南韓的三星電子能達到今天的競爭力，卻必須在早期依賴國家產業政策的引導以及各種的補貼與扶植，如此才能在實質競爭力遠不如先進國企業的情況下，一邊學習一邊成長。同時，三星所面對的競爭壓力，是經由國家政策調節過的國際市場的競爭，雖說國家保護的程度在逐漸減少。

因此，在後進國家中，絕少所謂純粹經濟性的壟斷，無論是在國內或國外市場，壟斷權力都難免與國家政策與權力有所瓜葛。後進國的國家如果能成功的用產業政策扶植產業與企業，則表示國家仍具有規範資本的能力，經濟性壟斷的問題或是不嚴重或是原本就是政策設計的一部份（譬如政策上以內銷貼補外銷等），在此階段主要問題關鍵暫不在經濟的壟斷而是在成長。不過這早期發展階段的制度設計，攸關下一階段國家 資本 社會各方力量的消長變化。以南韓為例，如果被扶植的財閥相對規模變的太大，則在下一階段財閥可能會致力於在政治上侵蝕國家能力，以確保財閥的經濟勢力，如此則不單經濟壟斷會成為問題，整體經濟競爭力也會受影響，社會公平與所得分配的問題當不在話下。

隨著經濟發展的進程，市場經濟的逐漸成熟，市場制度的逐步建立，國家推動發展及扶植企業的角色，應會逐漸轉型由強力干預轉為引導與協助。良性的民主化應該意味著不單是去除政治上的壟斷，同時社會上必須有力量監督民主化與自由化的過程，確保國家的相對自主性，確保財團的壟斷力量得到制衡，使其不至於妨礙經濟進一步的成長，以及社會公平與政治民主的穩定發展。

後進國因為經濟發展的需要，國家必然要在推動成長與扶植產業與大企業方面扮演重要的角色。因此，後進國在考慮壟斷的問題上，若只是一味追隨自由市場派「國家退出市場」的主張，將無法掌握問題而於事無補。國家應該要干預的正確及有效，而不是不要干預。干預的形式、內容與目標，則應該隨著發展的階段與需求而變化。既然大企業的角色在發展過程中不可避免，因此應該要求的是，一方面大企業在其壟斷權力受到適當的監督之下，要能夠學習先進技術、提高生產力、並獲取國際競爭力，另一方面，國家在對大企業的扶植與監督上，應致力於達成上述的目標，並且維持相對於大企業的自主性。連美國這樣的先進國家，都會由國家來干預微軟的分割與否，更可見一味要求國家退出市場，只會讓社會更無法監督經濟的壟斷。