

管制治理之刍議



孫本初* 鄭國泰**

摘 要

本文旨在釐清管制治理的概念和發展，首先分析管制治理的理由和定位，除了說明公共利益研究途徑和公共選擇的研究途徑的差別。再者，探討民營化的管制和競爭，所衍生的議題和對管制治理的核心價值建構；並且從管制治理研究的主要問題以及未解議題，來做為管制治理的省思，並據此來明晰一些國家間的差異。最後，本文認為政府管制體制改革應該成為公共治理的重要部分，唯有如此，才能在合理確定政府職能的基礎上，合理分配政府機關的管制治理功能，以及強化其管制能力。所以，吾人不應只是著重在特定的管制利益和目的，再者，也應注意不只是國家層級的管制，還應注意超越國家間藩籬的管制機構的影響力。從英國的經驗來看，管制治理的興起不會只是因為民營化運動，也不會只是獨立管制機構成立即可，還應涵括政府內部整體管制的革新，才能型塑真正的管制型國家，才能有效避免現存文官之反抗。

關鍵詞：政府管制、管制治理、管制者、管制

* 國立政治大學公共行政學系專任教授

** 國立新竹教育大學區域人文社會學系助理教授

On Regulatory Governance

Sun Ben-chu & Cheng Kuo-tai

Abstract

The purpose of the paper is to examine the range of regulatory governance that has been so widespread during the last decade. Firstly, it analyses the two approaches, public interest and public choice regulation, in which legal institutions and practices both support, and hold modern systems of government. Secondly, the main focus will be on major questions and unsolved issues of regulatory governance to find out the differences amongst countries. However, learning from some discussion of the application from developed country models to those of developing countries, it is argued that Taiwanese government should reform her government regulation, strengthen regulatory governance, and enhance her regulatory capacity.

Keywords: government regulation, regulatory governance, regulator, regulation

壹、緒論

邇來，管制的治理模式或是管制型國家（the regulatory state）已衍然成為學術界當紅的研究興趣。自從一九八〇年代開始，管制治理雖然在美國行政國家（American administrative state）之下，變成相當古怪的辭語，但卻成為歐盟（the European Union）革新（Majone, 1994, 1997）、拉丁美洲（Latin America）（Levi-Faur & Jordana, 2004a, 2004b; Manzetti, 1999）、東亞（East Asia）（Jayasuriya, 2001），以及發展中國家（developing countries）（Cook, Kirkpatrick, Minogue, & Parker, 2004）的中心特徵，甚至有人提出管制型國家的侷限性，而主張「管制資本主義」（regulatory capitalism），以將國家角色鑲入管制治理過程之中（Levi-Faur, 2006）。這些創新的研究的確造成吾人對管制型國家¹的重新理解（Jordana & Levi-Faur, 2005）。

自20世紀90年代以來，重視管制治理模式的變革，已成為一種引人注目的全球性趨勢。就我國的實際情形而言，最顯明的結果是在一定程度上促成了政府職能與角色的重新定位以及政府與公民社會之間關係的變革

。眾所周知，傳統政府管制的權力運行方向是自上而下的，它運用政府的政治權威，通過發號施令，制訂和實施政策，對傳統公共行政實行單面向度的管理。與此不同，管制治理（regulatory governance）則是一個上下互動的管理過程，它強調顧客導向和結果導向，強調以多元的、民主的、協作的行政模式管理公共事務。

台灣有許多的行政機構被賦予管制的職能，政府機關常常使用方式，例如：進入管制、行政管制，特別是公用事業市場化和民營化後，所同樣面臨著管制制度的建立，凸顯了管理治理制度和能力之重要性，但相當可惜，在台灣管制制度作為一種公共利益的利基結構，卻常被各方力量所左右，使得制度結構變成了管制者心靈的囚籠，然而面對愈發強大的管制壓力，吾人至今尚未看到一個能夠真正跟國際接軌的合格的「管制者」（regulator）。因此，吾人認為有必要為「政府管制」正本清源，重新釐清政府管制應有的定位和走向。

貳、管制治理的理由和方法

公共政策在這些年來，已經有了一些變化，從過去國家所有和國家供給的公共服務

¹ 即使在全球化資本主義之下，管制型國家有了新詮，吾人仍應對一些基本讀物有相當程度的瞭解，例如：Marver Bernstein (1955), Theodore Lowi (1964, 1985) and James Wilson (1980)。

，轉換成私有化和私人提供服務，並由政府管制來進行補強，而被稱為「管制型國家」(Majone, 1997)。或是被認為市場機制中「看不見的手」(invisible hand)，被「看得見的手」(visible hand)之管制者所補救(Jackson & Price, 1994)。換言之，從過去著重由政府直接供給財貨和服務的模式，已轉化成管制私人市場來促成經濟和社會福祉。雖然有許多文獻著重在探討發展中國家和低度發展國家的民營化，但對於競爭、管制和民營化之間的管制治理研究，確實鮮少研究成果和探求，所以有必要強化這一部分的研究。

一開始的時候，管制其實是社會科學研究的一個主題，後來才漸漸地成長，並與其他學科相互整合。在美國的前進時期(The Progressive Era in the USA)不只有成立新的管制機構之需求，也包含學術上對新成立管制機構，以及美國管制型國家之評估(Bernstein, 1955)，這其中包括了法制和政治的創新者，例如：Louis D. Brandeis，係Woodrow Wilson總統的首席經濟顧問，並且是美國從前進時期到新政時期(the New Deal)中，聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)的設計師。

從1960到1970年代，管制研究在美國開

始著重在新形式的消費者、公民權、健康安全，以及環境管制，而這些變化也改變了管制上的研究旨趣。邇來，這種研究旨趣的改變，也從美國移轉至歐盟(European Union)，特別是風險管制(risk regulation)和競爭性管制(regulation for competition)(Moran, 2002)。另外，管制性研究也在公司犯罪中浮現，特別是1970年代早期的「水門案」(Watergate scandal)，吸引了更多頂尖的犯罪學家(criminologists)投身研究。

從1980到1990年代，法律經濟學家脫離法律和社會的區塊，成立了「法律暨經濟學會」，從此，管制變成了主流經濟學之研究主題。諾貝爾獎(Nobel Prizes)得主也多為研究管制學者，特別是芝加哥大學(University of Chicago)的經濟學者，批判一定形式的政府管制。的確，芝加哥學派(Chicago School)也得到了當時美國總統雷根(Reagan)和英國首相奈契爾(Thatcher)的政治支持，也受到知識份子的批判；然而，這些經濟學者確實跨越了社會科學各領域，在制定管制和解除管制(deregulation)具有強大的影響力。伴隨著芝加哥學派的興起，也觸化了維基里雅(Virginia)的公共選擇(public choice)，將管制者視為和官僚一樣，是自我利益的極大化者(self-

interested maximisers of their interests)，而不是公共利益的捍衛者 (guardians of a public interest)。

跨越政治光譜，從凱因斯到海耶克可以說有許多具影響力的經濟學家投身管制研究；時至今日也是如此，一些著名的經濟學者也接合全球權力，以進行管制性研究，例如：Joseph Stiglitz(2002)。民營化 (privatisation) 在全世界的推展，也伴隨著成立新的管制機構之需求，所以在過去的二十年間，也產生了大量使用應用管制經濟學至這些管制機構的政策過程，也有許多經濟歷史學 (economic history) 和產業歷史學 (business history) 領域的研究者投入管制性研究(Levi-Faur, 2007)。

然而，在近十年來，政治學者也將研究旨趣開始投入管制性研究，這也是因為民營化的全球性推展，讓政治學者和公共政策學者則要求成立新的管制機構；政治學者研究旨趣的改變其實是與其對國家在立法部門和行政部門的專門化和劃分有關，在這其中，有些學者也批判政治科學太過靜態，並主張應將其重心放在全球機構之政治層面，以及當地的非政府機構 (local nongovernmental institutions) (Ostrom 1990)。因此，非政府組織的研究在政治學裡更形重要，而司法

部門和私人部門治理的政治學研究亦是如此。政治學和社會學則變得更加相關的學科，因為目前大部分的研究議題鮮少放在國家的角色，大都著重於公私治理 (private-public governance) 的層面，例如：國際期刊 (the journal Governance)。顯然地，因為政府和治理都是泛指供給、分配和管制，所以管制可以視為是治理的一個部分，因為管制係指統領 (steer) 所有事件和行為的流程，但卻與供給和分配相反(Levi-Faur, 2007)。當然，管制者在管制時，通常也會統領了供給和分配，進而管制了行動者 (actors) 的行為。這也呼應了倫敦政經學院 Julia Black 教授 (Black, Lodge, & Thatcher, 2005) 的主張：管制一般被認為比治理來得狹窄。行政律師也許認為管制者係指一組公共組織，具有權力來推行法規，或是更狹隘地定義為：具有權力來執行法規以反制私人部門。所以，有些政治學者將其研究旨趣放在國家內部的管制，如同審計部的任務，例如：Hood et al. (2000)。另一方面，也有許多的管制學者認為他們不只是對法規的管制有興趣，他們也想要區分正式法規的管制，以及運用社會規範 (social norms) 的非正式管制等原則。同樣地，有些研究者，則是把市場 (market) 視為管制的機制 (mechanism of regulation)

，這雖挑戰了正統的經濟學，但這卻是新自由的統治論之傅柯學者（Foucaultian scholars of neoliberal governmentalities）的共同觀點。無獨有偶，這樣的相對性，也是發生在環境經濟學領域中的政策選擇，有些人認為為污染量創發一個市場來自我管制，也有些人認為運用法規來進行監管；這樣的對立觀點，也讓吾人思索：是否無管制的市場反而更有效率和效能？時至今日，不同的研究主體產生了不同的研究成果，不同的管制方法也衍生了不同的管制結果。也是因為如此，管制治理這主題就更值得吾人深入研究和分析。

管制（Regulation）其實是一種治理的藝術（art）和技能（craft），亦是一種制度的實體，也是一個研究領域，更可被視為公共對話（public discourse）的領域，由此可知，管制這個概念已經變成比以前更為有彈性的概念。然而，管制所面臨的挑戰也就愈來愈大，而且管制治理所帶來的影響，卻愈來愈重要。

誠如Jacint Jordana 和 David Levi-Faur (Jordana & Levi-Faur, 2005)便指出，管制的治理模式已經被擴及更多的生活領域和政治場域。有四個議題特別重要：第一，在不同民營化（privatisation）和新自由主義的系絡

下，管制在制度上的創新已成為一種弔詭（paradox）。在這個定義之下，管制變成官樣文章（red tape）的同義詞，而解除管制（deregulation）變成了新右派（the New Right）的選舉名詞，管制機構也開始不斷的增加，同時被賦予更多的自主權（autonomy）；第二，為了因應和推展經濟上競爭，所推行的因應政策代表了脫離舊式的管制政策（regulation-for-competition：競爭之管制）。過去在新政時代（the New Deal），管制機構被用來使壟斷正當化，那全世界紛紛新成立的管制機構則是被用來繼續推展競爭，而且使用更為現代化的技術（more rules, more competition）(Vogel, 1996)。而這可能導致管制的制度結構和政策變得較為重商化（mercantilist），甚於自由化（Levi-Faur, 1998）；第三，管制知識和制度的漸進移轉，從經濟到社會領域，而管制機構也變得比部會式機構（ministries）來得有用，而這也使得管制革新在治理上開啟了另一扇門。另一方面，這也使吾人明白社會管制（social regulation）的確是比經濟管制（economic regulation）進展的緩慢。最後，在十九世紀後期，美國式的管制型國家在經歷了四階段的建構和解構（McCraw, 1984），這其中亦帶有明晰的政治聯合(Vogel, 1989; Rose-

Ackerman, 1992), 職此之故, 政治因素促成和擴張了管制型國家, 但其對產業所帶來的成本和效益則仍屬不明。

第四個議題, 是管制型國家 (regulatory state) 的政治基礎, 主要係在探求在管制的社會系絡不斷變遷, 其所導致的衝擊因而促成管制型國家的興起。在這層面上, 乃是因為政治和社會機構的公信力受到了質疑, 而促成了管制型國家興起。深究之, 欲了解信賴 (trust) 和管制型國家之間關係方式之一, 誠如Moran (Moran, 2001, p.10) 所言: 「當人民停止信賴, 就是稽查, 就是管制」 (we audit, and we regulate, when we cease to trust)。另一方面, O'Neill (2002, 9-10) 認為吾人亦可公眾的信賴分布變遷情形來探索。其實, 不論其間的因果關係為何, 管制型國家和信任兩者之間的關係是值得吾人深入探求; 抑有甚者, 管制型國家的浮起不應只是被視為新自由主義 (neo-liberalism) 的副產品。因此, 吾人有必要對管制治理及管制型國家做進一步的釐清 (Jordana & Levi-Faur, 2005)。相對於「管制」(監督治理) 和「規範」(規定制約), 吾人認為「管制」一詞更能說明其精神要義, 儘管它們的英文都是「regulation」, 只因為「管制」更能夠使人感覺到政府公權力的表彰, 保護公共

利益和弱勢團體的責任。總歸來說, 管制型國家有以下的特徵 (Majone, 1999, p.11) :

- 一、決策的制訂委由獨立機構的程度, 甚於政治人物。
- 二、治理結構是否能使機構獨立於政治過程。
- 三、是否有法定的程序架構, 例如: 理智的要件和諮詢過程。
- 四、政治人物推翻機構決策的範圍。
- 五、資金來源的相對自主性。
- 六、事後監測的範圍, 諸如: 法定監督、司法檢查、公民申訴過程。

從上述Majone的分析, 吾人認為他的見解, 已超越了傳統管制工具和程序的概念, 重視更為廣泛的政治層面, 也開始強調管制治理 (regulatory governance) 的重要性。吾人認為管制治理這意涵應超乎現有的制度架構, 來獲致真實世界的公眾行動。正統的模型認為要著重在法令、組織的正式結構、理性的政策抉擇, 以及正式政策的假定執行, 這種思維是有嚴重的侷限, 因為其過度簡化政策論證和決策之複雜過程, 並且忽略了立法和法令應用之間的政治對話; 值得一提, 理念 (ideas)、利益 (interests) 和資源 (resources) 間的交互作用, 以及其間的互動才是決定結果的主要原因。由此可知, 傳

統的模型忽略了政策和組織失靈，或是政策創新和成功，漠視了權力和影響力關係的重要性，以及忽視了公共政策及其結果是由互有衝突的利害關係人之間的衝突和談判所決定。

政府管制是政府機構依據法律授權，通過制定規章、設定許可制、監督檢查、行政處罰和行政裁決等行政處理行為，對社會經濟個體的行為所實施的直接控制。其起源於美國對鐵路的價格管制，在1980年代後，隨著歐洲和日本等許多國家的民營化運動，美國式的管制開始在OECD國家廣泛推展 (Vogel, 1996)。有人將政府管制稱做「第四政府」，這是因為廣義的政府包括三個部門：立法、司法和行政，而政府行政管制機構則同時兼有這三種職能，所謂三權合一：在法律授權下，管制機構可以制定特殊的法令規則來管理具體的主體。同時能夠執法，監督、檢查、處罰行為人；還可行使裁決權，等於是把司法系統的程式般到了行政機關，如價格聽證、醫療事故評量等等 (Baldwin & Cave, 1999)。

傳統政府管制大多是為補救「市場失靈」(market failure)，但仍有些目的也是政府管制的理由，而這些目的大都與政治過程相關，卻與市場失靈的研究有所抵觸，而這

些目的大都被歸納為「管制擄獲」(regulatory capture)和「政治擄獲」(political capture)。

所謂市場失靈係指市場無法產生經濟福利最大化的結果。因為在完全競爭市場之中，消費者可以將其福利極大化，以取得最佳的競爭價格；消費者也可以自由地進出市場，不受任何限制；這種結果被稱為「柏拉圖最適化」(Pareto optimal)。柏拉圖最適化的結果係指在市場中，沒有任何人的得利會造成另一個人的損失。也是因為如此，就不需要再進行資源重分配，來改善經濟效用了。換言之，也就不需要由政府的管制或干預 (intervention)來補救經濟效用。然而，實際的市場運作，卻沒有產生柏拉圖最適化，而且常常造成經濟效用無法最大化；而市場失靈的主要原因有：

一、市場資訊的不健全，以致於生產者和消費者無法做出最佳決定，來使其福利最大化。資訊不對稱導致了市場失靈，舉例來說，購買特殊的健康保險，消費者可能無法取得完善的資訊，也可能無法理解健康保險的專業辭語。而造成消費者過度使用藥品，而造成醫療的浪費；明顯的例子，便是台灣的全民健保制度。

二、自然壟斷 (natural monopoly)造成

競爭無法形成。所謂自然壟斷係指經濟規模和範疇 (economies of scale and scope) 相當可觀，而造成其他競爭者無法與其相競利。最顯著的例子便是網絡型產業 (network utilities)，其瓦斯和水力管路、電力傳輸和分配格道，以及電信事業中的用戶迴路等，只要再進行重建或複製，都將屬不經濟之作為。另一方面，有些發展中國家 (像過去台灣)，由於市場無法容納其他競爭者，也會多少形成自然壟斷或寡占之情事。

三、外部性 (externalities) 也會造成市場壟斷，外部性可分為正面和負面的外部性。舉例來說，市場的生產會導致環境的污染，如果沒有政府的介入和管制，其所造成的環境衝擊之成本，將是由全體人民來負擔。

職此之故，為了改正市場之失靈，政府管制必須適時適切地進行，如此才能得到更高的經濟效用，甚於未受管制的私人市場。而這主張與一些民營化的評估研究相呼應。因為民營化的優點便在於有一個競爭和完善的市場過程；然而，如果沒有時，民營化就可能變成壟斷而不是競爭。因為沒有進行必要的管制革新，來改善市場失靈，避免壟斷被濫用以確保消費者之權益，將使民營化結果更糟。這更凸顯出民營化或許能矯正政府管制中政治擄獲和管制擄獲問題，但市場失

靈的原因仍未予以解決。

再者，其實發展中國家有一些額外的市場失靈。特別是在低度發展國家，私人市場無法生產一定的經濟成長，以有效減少貧窮程度。所以，為了達成柏拉圖最適化，就有必要進行收入的分配。然而，在發展中國家，由於貧富差距很大，而且沒有證據可以說明私人市場會想辦法減少貧窮；因此政府管制的主要目標便是確保市場能協助減少貧窮。深究之，管制關注在促進經濟發展和增加收入 (特別是對貧人)，這也說明了私人市場是無法達成社會之需求。

在此同時，進行政府管制有時是因為一些根本與市場失靈或發展目的無關的原因。例如，以私有優勢來提供公共財。由於政府具有權力 (甚至萬能)，所以容易演變成政治酬庸和利益分配的來源。美國之政治遊說 (political lobbying) 或是肉桶立法等情事，就是最好的例子。此時，政府管制變成了特定利益團體尋求特殊利益的戰場，即使政府管制是為了矯正市場失靈，都可能演變成被特定利益團體給「擄獲」，以尋求其經濟利益 (economic rents) (Peltzman, 1976; Stigler, 1971)。所以在管制型國家中，政府具有決定產出和投入之自由裁量權 (discretionary power)，包含收入和福利的分配；因此，

常常變成利益團體持續地遊說，以確保管制結果能對其有利。

那麼，除了糾正市場失靈（market failure）的目的外，在行政管理技術方面還有如下幾個原因：第一、專業化的管制機構擁有對事業管理的知識和資訊優勢，可以彌補法院單純依靠法庭證詞不足的缺陷；第二、現代社會經濟活動日趨複雜且快速變遷，立法機構的決策過程緩慢，難以適應行政管理的需要；第三、大量由政府直接投資和經營的國有壟斷產業在引入競爭和民營化後，對其過去壟斷的部分，缺乏相對應的管制治理體系；第四、管制機構的行為主動性使得它在保護公民安全健康方面能夠發揮積極預防作用，彌補法院告訴乃論的缺陷。

職此之故，在自然壟斷產業解除管制的同時，並未完全取消管制，而是在進行重新再管制（re-regulation）（Minogue, 2001）；顯而易見，政府近來在安全健康領域（如藥品、醫療、生產安全和環境保護），不但沒有解除管制，反而在加強管制。

政府管制的方法在西方先進國家政府管制經濟的形式，大致可以包括以下五種（Ogus, 1994）：

一、國有化（Nationalisation）。政府依照法令，並運用財政資源成立公營事業，或

者收購民間公司的全部或部分股權。由於政府是公營事業的老闆，所以可以通過對公司的內部控制來直接實現政府的政策目標，而不需要經過反壟斷、管制等外部管理的方法。但是，在西方國家的公營事業要受立法機構和選民和輿論的監督管理，並且參加與其他非公營事業的市場競爭。此外，公營事業多存在於二次戰後的西歐等國家，在美國則比較少。美國也有不少國有資源，但一般來言，政府不會利用國有資源參與和私人公司的市場競爭，所以很少組織成公營事業參與市場營運。

二、總體管控。源自於1830年代大危機之後，根據凱恩斯（M. Keynes）的經濟學說逐漸形成的政府通過貨幣政策和財政政策調節經濟景氣的方法。必須強調，總體管控是政府對經濟活動的間接干預。就是說，政府僅僅改變企業和個人做經濟決策的外在環境因素，但不干預、不限制、更不替代企業和個人的經濟決定和行為。然而，目前許多人把政府的所有干預、甚至政府管制價格和限制市場進入等直接管制行為，都當作總體管控，其實已錯誤理解凱恩斯主義。

三、普通法：管理私人經濟行為。核心是保障所有權的有效界定、不受侵犯。由於所有權在行使的過程中會發生互相作用和影

響，所以需要一套行為的法令規定，來對所有權的利用加以限制。即使如此，所有權執行中還是可能發生很多糾紛，需要公正的判決、裁定和調解。因此，在立法之外，政府管制便是在提供一套法院體系，亦即是專司司法職能的法官。其實，普通法一直是西方管理市場經濟的基礎，亦已形成了其市場經濟的文明。

四、反托拉斯法（anti-trust）。這是1890年後率先在美國形成的新政府管制經濟的傳統。由於大公司市場權力的擴張，美國國會通過這套特別的法案。此後，不但私人可以提出反托拉斯訴訟，而且司法部亦被授予特殊權力，用於審查企業合併（merger）案例、並對違反反托拉斯法的公司提出調查、採證和公訴。值得一提的是，原有的設計係指美國政府被限制活動在公法領域，只能對刑事案件提出公訴（Williamson, 1975）。現在，政府可以因為特別的民事事項（涉及反托拉斯法）公訴私人公司（例如：微軟的訴訟案例），所以反托拉斯也被看作一個公、私法混合的一個領域。不過，政府反壟斷的行政權力，依然受到獨立的司法系統的制衡，因為司法部提出的反壟斷公訴，最後還是由獨立的法院和法官來裁決。在許多案例之中，政府花費了巨額行政經費調查、採證，

但最後還是敗訴。

五、管制（regulation）。政府依法對事業和個人的經濟活動施加的直接的行政干預。管制的型態和發展，會因時因地而不同，但其共同的發生特徵係在普通法、反壟斷和總體管控等方式都無法維持和滿足市場秩序的要求。所以，政府就實行管制的功能，但此方法與反壟斷的做法不同，管制是政府部門依據法律的授權採取直接的干預措施，而不是僅僅充當公訴人；與總體管控不同，管制試圖改變的不是決策因素，而是直接控制決策和行為。另外，我們也要指出，先進國家的管制，仍然植基於深厚的普通法傳統（Newbery, 2001）。其具體作法乃在於，第一、管制需要立法提供法律根據；第二、管制機構必須要得到國會的特別授權；第三、受管制市場的產業和個人，可以根據普通法和行政法對政府的管制行為提出法律訴訟。

以上五種分類，國有化是政府對產業的內部直接控制和干預，管制是政府從外部對產業的直接行政干預，總體管控是間接的干預；反壟斷是間接的司法干預；普通法是對私人所有權最一般性的法律約束。

參、管制治理架構的提出

管制治理（regulation governance），其

實是起源於公共治理的概念，泛指國家權力機構的建制，以及其管理公共事務過程的原理原則。所以，管制治理係指經由一連串正式或非正式的、內部的或外部的制度或機制，來協調管制機構與所有利害關係人（包括政府、國家行政機關、選民、被管制者、使用者、管制機構人員等）之間的相互利益關係，以確保管制機構之決策的公正和效能，來達成管制目標。

其實，大多數的管制研究大多假設管制機構乃是公共利益的捍衛者，能夠制定出符合公共利益的政策方案，並且具有有效地執行政策方案的能力。然而，良好的管制政策確實能提高產業的績效，但如果缺乏適當的管制治理，將造成管制施行的失靈問題。舉例來說，公司治理的目的便在管制或規範產業的行為，公司治理是通過一套包括正式或非正式的、內部的或外部的制度或機制來協調公司與所有利害關係人（包括股東、經理、債權人、供應商、人員、政府）之間的利益關係，以保證公司的決策，能維護公司各方面的利益；其主要特點就是通過股東大會、董事會、監事會及管理階層所構成的公司內部治理結構和權力分配，以來保障公司業務的順利開展。

因此，管制治理所涵括的層面有：

一、制度安排和權力分立：為了大多數的管制研究都會涉及法令規章之探求，就是因為應先明晰管制機構根據什麼法律或行政授權設立；管制機構的首長和其人員是如何產生和任免，應對誰和如何負責；不同的管制機構之間，包括政策制定機構、其他管制和審計機構、經濟管理部門、競爭性委員會（如台灣的公平交易委員會）、國有財產負責機關、中央和地方政府之間的課責系統和權力分立，這也牽動了國家的憲政體制和組織設計上的調和問題。

所以，誠如當事人代理理論（*principal agent theory*）的論點，吾人就可以明白，為何管制機構的獨立性會和其課責系統產生衝突，因為管制機構的首長由最高行政首長直接任命，和管制機構的首長由選民選舉產生，這兩者之間的獨立性和超然性不盡相同，由不同方式產生的管制機構首長，對管制政策的看法，和所應負的責任，也就產生了不同。再者，部間之間權力和課責不均等問題，也嚴重影響管制政策的走向，舉例來說，如台灣國家通訊傳播委員會和交通部之間、和公平交易委員會之間，甚至是和行政院之間的權力課責關係，都牽動了價格訂定、產業發展，和電信競爭秩序。然而，管制機構卻不應該一方面缺乏必要的權力，卻又要承

擔不應有的課責，這將使得管制機構和政策呈現混亂和失靈的現象。

二、管制承諾：管制就是管制者與被管制者之間契約的擬定和執行之承諾落實過程。管制者必須為契約的履行做出必要的承諾。比如，授予私人公司某些區域的特許經營權，或是承諾若干時間內不批准競爭者進入市場，這是典型的管制承諾（但對不同學派的學者而言，則是屬於政府不當干預）。所以，管制承諾旨在防止管制機構濫用管制權力，隨意更改管制契約，去除不當的交叉補貼，讓私人產業能有遵循的遊戲規則，以為其投資預期合理的報酬。反之，如果管制承諾的失敗將使政府和私人業者兩造都承受沉澱成本和投資難以回收的困境（如台灣的ETC的BOT案）。依存管制承諾的則是相關利害關係人之間的信任關係，因為承諾是屬制度面向的信任，但是管制承諾的落實仍有必要營造「默會」的信任，管制機構是否能以身作則，有否言行如一和公私分明，落實對管制博弈中的承諾，讓被管制者能依其經營策略，進行投資和佈局。

三、管制資訊和管制成本。管制過程中的管制資訊和管制成本問題，與管制機構的建制方式有著密切關係。因為從部門式的管制方式，或是國有化的管制方式，轉換成獨

立性高的管制模式時，就是希望能確保更有效益，更能節約交易成本的管制模式，以增加其管制順服的可能性。所以，就制度論而言，管制制度的轉變不只是一種制度取代另一種制度，更是能減少交易成本，營造市場競爭的制度建構。因此，當管制成本大於市場競爭的成本時，管制模式則有必要再重新思索。再者，管制模式在不同的治理結構下（Williamson, 1995），會產生不同的交易成本和管制順服，也涉及內部治理結構設計，以及政策制定和執行的過程，更會涵括管制政策制定和執行時所會牽涉的各種部門，從發現問題、研究、協調、溝通，到討價還價都將耗費大量的交易成本，這也說明了管制治理的制度結構設計上的立基。另一方面，管制治理亦包括了資訊掌握的問題。如果管制是在資訊不對稱下進行的話，管制機構所掌握的資訊（特別是成本資訊和消費者的需求資訊），則會小於被管制者，如此管制政策就會被扭曲。如在涉及當事人代理人之間的委託困境時，資訊的掌握就變得相當重要，更具有關鍵的角色，會讓管制機構比其委託人（選民或行政首長）擁有更多的資訊，這就容易產生管制擄獲和政治擄獲的問題。

四、管制資金。如果管制機構沒有足夠的運作資金作保障，將很難確保管制者不會

被擄獲。如果將現有的管制機構當作一般的政府部門來管理時，則可以通過與其他部會對等和穩定的財政預算資金，但也容易造成政治擄獲的困境，也將難以減少政治的影響（如預算在立法院審核時），也將使其獨立性受到質疑。舉例來說，國營事業在進行投資時，所受到的影響（如中華電信）。由於必須面對科技累進和全球化快速變遷的壓力，所以管制機構的任務是一項複雜且專業化的工作，也常常需要做大量的專業性研究和調查，在本質上，就不同於政府的一般行政機關。因此，如何讓管制機構有足夠的資金來運作，卻能維持其獨立性，確立其課責系統，則是管制治理應先思索的議題之一；目前所運行的方法，從政府編列預算到被管制者來籌措財源，亦即是從Hood教授所提的政府內的管制（regulation inside the government）到所謂自我管制模式（self-regulation），已形成探討空間很大的光譜。

五、人員任免和專業知識：公用事業的管制（例如：自來水、鐵路、電力和電信），雖都需要專業人員和專業知識，但電信事業因為科技快速進步的原因，需要進行特定的訓練，因為這個事業涉及相關的高科技產業，而且科技進步和產業變革在這事業中占有十分重要的關鍵角色。因此，管制機構的

管制能力，需要對其人員進行專業性訓練，另一方面，則是其他相關的專業人才，例如：經濟、法律、公共政策和公共行政，有必要補強目前管制機構主要以技術人員為主的問題，以因應現代管制專業化的要求。

職此之故，管制治理和制定好的管制政策同等重要。因為管制治理的建構會影響到可選擇管制政策的範圍以及管制順服的效果。也就是因為應將管制視為一種決策或治理的特殊模式(Majone, 1999)，所以吾人在探索管制治理時，也必須釐清其和一般公共政策過程的關係。誠如Majone關注在決策權力委託給「非代表多數的機構」（nonmajoritarian institutions）的問題上；這些機構係指在公共部門中主要具有管制、司法和法院式的機關。Majone認為將權力委託於這些非代表多數的機構是相當危險，因為這些機構獨立於政治過程中的課責系統，卻必須完成民選官員之政策承諾(Majone, 1999, p.4)。也就是說，民選政治人物可以將其決策權授予非代表多數機構來行使，但卻無法將其正當性（legitimacy）移轉至這些機構（委員治國或決策外包）；雖然學理上委任可以形成大於代理成本的利益，但根據Majone的分析，這可能造成更大的「代理成本」（agency cost）。因為這些非代表多數機構可以獨立於政

治控制，但並不代表能獨立於公共課責 (Majone, 1999, p.11)。

申言之，管制是針對私人行為的公共行政和政策，它是從公共利益出發而制定的規則；同時他也注意到了利益團體對管制的影響，其認為團體衝突或者以強制或欺詐為手段，或者以爭奪對政策制定的資源和地位的控制為目的；因此，管制既為公共利益服務也受特殊利益團體偏好的影響。政府管制者是代理人，委託人是消費者或利益團體。那種單純用維護公共利益的觀點來支持管制的合理性只是一種藉口，管制行為一方面以消除市場失靈為理由，另一方面又具有再分配的性質；所以由於管制本身是政府行為，這種行為又受到了各種力量的影響，因此管制本身是無法單以公共利益為其主要的目標。

肆、管制治理的定位

管制治理既然從傳統由政府管制體系中獨立出來，就必然涉及與其他行政職能關係的合理調整，否則就會造成公共治理機制的混亂。因此，吾人有必要對政府職能進行予以重新劃分，提供一個更為合理和更具有實際意義的政策架構：

第一，總體經濟管制的職能。政府運用總體經濟政策對經濟活動所進行的「控

管」或「調節」，其係政府通過調控其所掌握的某些經濟係數（如財政支出、貨幣供給），來影響市場經濟中各種變數的預期結果，從而影響私人產業行為的政策過程 (Kirkpatrick & Cook, 2000)。總體經濟政策的目標即是充分就業、價格穩定、國際收支均衡和經濟成長，其的政策工具則主要有貨幣政策、財政政策、產業政策、收入分配政策、匯率政策以及經濟計畫。

第二，個體經濟管制之職能。政府針對個體經濟層面上的部分市場失靈（不完全競爭、自然壟斷、外部不經濟和非價值物品、資訊不對稱和內部不經濟）而制定的公共政策和行政法律制度，係指行政機構通過法律授權，制定並執行的直接干預市場配置機制或間接改變企業和消費者供需決策的一般規則或特殊行為 (Kirkpatrick, Clake, & Polidano, 2002)。其最終目的係在增進公共利益或合法私人利益，並使之避免或減少由個體經濟決策（生產、販售及價格行為）帶來的損害。常見的管制手段主要有以下幾種：制定具體規章；禁止特定行為；行政許可；

認證、審查和檢驗；行政性契約；資訊披露以及行政裁決等等。

第三，行政管制的職能。係指政府以所有權擁有者之立場，依靠行政命令、參與公司治理結構或直接介入市場的方式，對產業經濟主體實施的一種直接管理，就像中央和地方政府對公營事業的直接管理活動。從所適用的法律類型來分析，主要有兩種方式(OECD, 2003)：一是依公法實施管理，政府通過專門立法，對擁有所有權的國營事業之組織結構、經營目標、經營範圍、經營策略等做出明確界定。二是依公司法予以管理，政府按照公司法原理，對政府擁有官股的產業所採取的一種相對間接的管理方式，這種方法主要存在於競爭性的和可競爭性的產業。

按照上述職能劃分，政府的行政指導政策、執法監督和所有權管理在過去常常相混淆，現在有必要進行明確地區分，並且按照不同的經濟社會領域，通過立法將合理分配到相關的政府管制機構。反觀台灣其實已經建立的管制機構，都身兼數種職能，例如：同時具有總體發展、行政管制和管理的經濟職能（如電信總局、郵政總局等），而不少

管理總體經濟政策和發展的部門（如經濟建設委員會、國營會），則兼有行政管制的職能（如定價權、投資審查權等），如此容易造成，爾後建立的專業管制機構，難以對單一產業施以管制權（如能源會和國家通訊委員會等）。由於政府管制的職能尚不明確，政府部會在履行其管制職能時，往往受到總體環境政策和私人產業行為的干擾，從而使政府管制偏離其自身的政策目標。這是台灣近來政府管制革新之最重要原因！

伍、結論

管制治理和制定好的管制政策同等重要。因為管制治理的建構會影響到可選擇管制政策的範圍以及管制順服的效果。所以說，對政府的績效要以有機系統的觀點，從長期、全面的角度來評價考察。不但要看眼前，而且要看未來，著眼於經濟、社會的可持續發展。在科學發展觀提出之前，很多人將發展看成是對政府能力的一種技術性挑戰，他們認為依靠專家精英制定出良好政策並由政府來執行就可以解決好發展問題，而民主和廣泛的社會參與則被視為有礙政府行政執行的效率。然而，事實證明：這種看法過於簡單化了社會之複雜性。這就需要建立與時並進的管制治理理念，建立以經濟發展之水準

和品質、公民文明素質和社會發展水準以及自然生態和諧發展等為重要指標，來評價、考核政府的政績，引導和制約政府的管制行為。惟有如此，才能在合理確定政府職能的基礎上，合理分配政府機關的管制治理功能，以及強化其管制能力。

再者，二分式的管制策略容易造成標準不一的管制模式，例如：新舊藥品汽車之管制，或男女少數族群之平等問題等，更易形成不必要之風險和管制成本；所以，任何一種管制策略都不會只有單一的管制目的，也必須和其他配套措施一起實施，以減緩可能產生之後遺症，例如：最低工資立法應輔以一些福利機構之配合等；另外，參考國外經驗或許能有效地規劃，但必須有系統地檢視當地之文化民情，加以重新思考和釐清系絡；再者，政治制度和民主制度與管制機構之設置確實是吾人在思考管制治理時，必須加以推敲之議題，以免落入去政治化，反而受制於政治派系之圍攻。

最後，管制治理的釐清，說明了傳統控制方法之式微，例如：英國最著名的秀異機構，如醫生、法律、大學，以及金融市場，而這些機構曾被信賴，並以獨立自主的方式，來進行其特定領域的管制。然而，傳統控制方法的式微，代之而起，則是國家管制，

由法律來做為管制之基礎。還有，近年來的許多管制創新（regulatory innovation）都是旨在管理潛在的風險。再加上風險的產生無法有效預測，以及不斷地改變，所以風險就變得日益複雜，例如：狂牛症或是核能問題，而公民則會要求政府加以有效治理並加以防範。所以，風險的風險在於，管制政策不再只是為了管制客觀的風險，也影響了公眾的普遍認知。更有進者，從美國和英國的經驗顯示：公眾在需求和期望的改變，在公共部門內的管制特別明顯。英國有兩個明顯的例子：1944年的教育法（Education Act）和1948年的全國健保法（National Health Service, NHS）。在過去都是由國家來進行服務之供給，但現在吾人卻可以以消費者角色來要求更高標準的服務供給和品質。就是這種公眾在態度上的改變，也使學校、醫院和地方政府必須依公眾之要求來達成設定的標準，所以用指標來進行管制就變得無法避免了。所以，我們不應只是著重在特定的管制利益和目的，再者，也應注意不只是國家層級的管制，還應注意超越國家間藩籬的管制機構的影響力。從英國的經驗來看，管制治理的興起不會只是因為民營化運動，也不會只是獨立管制機構成立即可，還應涵括政府內部整體管制的革新，才能型塑真正的管

制型國家，才能有效避免現存文官之反抗。

參考書目

- Baldwin, R., & Cave, M. (1999). *Understanding regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernstein, H. (1955). *Regulating business by independent commission*. Princeton: Princeton University.
- Black, J., Lodge, M., & Thatcher, M. (2005). *Regulatory innovation: A comparative analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cook, P., Kirkpatrick, C., Minogue, M., & Parker, D. (2004). *Leading issues in competition, regulation and development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C., James, O., & Scott, C. (2000). Regulation inside government: has it increased, is it increasing, should it be diminished? *Public Administration*, 78, 283-304.
- Jackson, P. M., & Price, C. (1994). *Privatisation and regulation : A review of the issues*. London ; New York: Longman.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2005). *The politics of regulation : Examining regulatory institutions and instruments in the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirkpatrick, C., Clake, R., & Polidano, C. (2002). *Handbook of development policy and management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirkpatrick, C., & Cook, P. (2000). *Privatisation in developing countries*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Levi-Faur, D. (2006). Varieties of regulatory capitalism: Sectors and nations in the making of a new global order. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 19(3), 363-366.
- Levi-Faur, D. (2007). Can regulation and governance make a difference? *Regulation & Governance*, 1, 1-7.
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2004a). *The advance of the regulatory state: Regulatory reform in the Arab world and Latin America compared*. Manchester: CRC.
- Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2004b). *The rise of the regulatory state in Latin America*. Manchester: CRC.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory

- state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.
- Majone, G. (1997). *From the positive to the regulatory state : Causes and consequences of changes in the mode of governance*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.
- Manzetti, L. (1999). *Privatisation south American style*. Oxford: Oxford University.
- Minogue, M. (2001). Governance-based analysis of regulation. Paper for Centre for Regulation and Competition Workshop, February 2001, IDPM, University of Manchester.
- Moran, M. (2001). The rise of the regulatory state in Britain. *Parliamentary Affairs*, 54, 19-34.
- Moran, M. (2002). Understanding the regulatory state. *British Journal of Political Science*, 32, 391-413.
- Newbery, D. (2001). *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. London: The MIT Press.
- OECD. (2003). *From red tape to smart tape: Administrative simplification in OECD countries*. Paris: OECD.
- Ogus, A. (1994). *Regulation : Legal form and economic theory*. Oxford: Clarendon Press ; New York : Oxford University Press 1994.
- Peltzman, S. (1976). Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 2(August), 211-240.
- Stigler, J. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 1-21.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalisation and its discontents*. London: W.W.Norton.
- Vogel, S. (1996). *Freer markets more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries*. London: Cornell University Press.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. London: Collier Macmillan.
- Williamson, O. (1995). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.