

專案質詢

9-2-9-0347

立法院議案關係文書 中華民國105年11月2日印發

案由：本院許委員淑華，鑒於台灣社會對於創新仍多停留在生產效率提升的刻板印象，使其因應創新帶來的挑戰，往往措手不及。因此，要求行政院責成相關所屬機關應就平台的准駁，著重如何公平訂價、資料隱私及安全性、從業人員的管制、避免潛在操縱市場及消費者，以及公平合理的課稅標準等面向來思考，就能為朝跨國界發展的平台經濟，打造出一個創新和適度監管的平衡點。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、自台積電董事長張忠謀拋出蔡政府對創新和成長認識不清的論述後，接連幾天，從總統到行政院閣員都陸續對創新 vs. 成長做出「詳盡」的詮釋，但問題核心真的釐清了嗎？平心而論，台灣社會對於創新仍多停留在生產效率提升的刻板印象，使其因應創新帶來的挑戰，往往措手不及。最顯而易見的，就是 Uber 及 Airbnb 等平台經濟進軍台灣所引發的爭議。在計程車及飯店業者的高分貝抗議聲浪下，相關單位便草草提出若干規範，將擁抱創新丟到腦後，一切求先平息民怨再說。誠然，這種以平台樣貌出現的新經濟型態，雖會對經濟活動帶來新的動力，卻也會對原有的市場秩序產生大規模破壞，導致社會與原有業者的不安。因此，不公平競爭、違法、鑽法律漏洞的聲音總不絕於耳，受到影響與奉公守法的業者遂希望政府能盡早且妥善地管理。
- 二、但偏好擁抱新經濟型態者，卻標榜監管無用且有害。最具代表性的論點，莫過於諾貝爾獎得主史迪格勒（G. Stigler）提出的「監理俘虜理論」（regulatory capture theory），亦即看似合法的管制，往往是既得利益者的保護傘，並成為阻礙創新的絆腳石，也減少消費者取得更好服務的機會。因此，面對隸屬新經濟的平台業者，要從寬相待，不能用過時法規加以框架。在這種正反意見皆有其道理的情況下，新經濟發展的最適狀態，即為力求在擁抱創新和適度監管上取得平衡點，而設定管制亦應本於消費者安心、增進社會福利及公平競爭的初衷為之。

立法院第9屆第2會期第9次會議議案關係文書

- 三、考量到進入數位經濟時代後，資訊不對稱的情形大為降低，消費者透過平台業者便可獲得足夠的資訊以評估業者品質，而這些公開資訊也會促使業者自律，以保持市場競爭力；遑論不少平台提供的資訊與認證甚至比既有規定更嚴格或更周延，又何須政府多事。所以，政府若要對平台業者施予管制，應轉向平台所提供的資訊是否具有可信度為宜。畢竟，平台業者具有成為市場操縱者的潛能，若無獨立且可信的外部監管機制，難保業者會公正呈現所掌握的資訊，甚至不排除操縱資訊以增加其營利的可能。因此，未來的管制方向不應著重在市場准入所需要達到的認證與條件，而是要求平台業者能達到「事後透明度」（**after-the-fact transparency**）。例如，業者必須提供平台上參與者商業行為、互動評價及安全性的開放數據，讓政府與公眾可隨時稽核相關運作有無不當行為，亦即以業者須達到透明化的前提，才能放寬准入要求為原則。
- 四、再者，政府監管亦須肩負起增進社會福利及維護公平競爭環境的責任，是以應確保監管是否能避免平台業者產生市場操作等行為，進而阻礙新創動能。例如在初期，業者只要能提供足夠的資訊，政府便可讓其以較有彈性的條件進入市場，但隨著業者愈成氣候及具有影響力後，就必須視其是否產生負向外部性進行約束。也就是說，政府管制力道必須隨著業者的社會影響力是否強大而做出必要的動態調整。
- 五、從前述的監管初衷來看，台灣在面對平台業者等新經濟型態，對既有產業的衝擊時，往往過於拘泥適法性的問題，欠缺更前瞻的策略，以致於在外國強勢平台業者兵臨城下時，方寸大亂。既想擁有海納創新的經濟效益，卻又無力協助既有產業度過升級陣痛期，造成兩邊都不討好的困境。