

香港為何需要公平競爭法？

香港社會民主基金會

2003年12月

(甲) 香港競爭政策的里程碑

在香港競爭政策發展的歷程裏，各類專利權(franchises)及管制計劃(schemes of control)於不同年份出爐。1974年，消費者委員會成立。它並無法定徵召調查權力，但職能包括了“蒐集、接受及傳播關於貨品、服務及不動產的資料”和“向政府或任何公職人士提供意見”(《消費者委員會條例》Cap 216)。1987年，廣播事務管理局成立。

到1990年代，香港部份企業上升至世界級水平，濫用市場支配力量(market power)的問題開始受到廣泛關注。1992年，按政府要求，消委會進行了各個行業的競爭分析。1993年，電訊管理局成立。1996年11月，消委會在作出七個行業報告後，提出一個總結——《公平競爭政策：香港經濟繁榮之關鍵》，倡議制訂公平競爭法，並設立公平競爭委員會來執行法例。(註一)

1997年，政府對消委會建議作出回應，成立競爭政策諮詢委員會(COMPAG)。1998年5月，政府提出《競爭政策綱領》(Statement on Competition Policy)。1999年11月，國際貨幣基組織在是年第四條款磋商(Article IV Consultation)總結聲明裏，首次關注香港經濟的內部競爭情況，並稱許消委會這方面的工作。2000年，廣播事務管理局和電訊管理局的監察競爭的權力都通過法例修訂有所加強。同年，歐洲議會表示關注香港的內部競爭，國際貨幣基組織亦再度於第四條款磋商總結聲明內提及。其後的有關討論，集中於全面的相對於行業式的競爭政策的好處與壞處。(註二)

(乙) 特區政府目前的個別行業為主(sector specific)的競爭政策

特區政府目前的競爭政策主張管制(regulation)與競爭(competition)相輔。管制主要依靠回報率(rates of returns)調控(例如電力、交通)，旁及價格上限(price capping)(例如電訊)。而競爭政策則以行業為主：電訊業提早

購回專利權及引入競爭，和廣播業的發展是其焦點。無疑，這兩個行業的法例內就公平競爭作出的規範，過往幾年有頗大進步。

問題是規範為何只限於這兩個行業？為什麼在它們之內串謀共同定價不被容許，但於其他行業却可以？政府並未制訂全面(comprehensive)的、跨行業的公平競爭法(competition law)及設立執行此種法律的公平競爭機構(competition authority)。基本理據是不應過度干預市場，須因時制宜。

(丙) 香港為何需要公平競爭法？

一個開放的經濟體系有貿易(tradables)和非貿易(nontradables)部門；前者的自由不等如後者的自由。非貿易部門如房地產、能源、交通、法律及醫療服務、超市、銀行服務等，比較難以通過國際競爭來保障公平，需要政府監察。

這方面傳統上依靠管制(例如實施於能源、交通、電訊、廣播等行業)來保證某些非貿易貨品和服務有充足的、價錢質量合理的供應。但由於市場相對細小，規模經濟門檻較低，容易出現具有市場力量的供應者，就算他們以公平手法取得力量，未來仍有濫用力量的可能。

小型開放經濟下管制與競爭政策的相對利弊有幾點考慮：

- (1)科技發展；
- (2)市場動力；
- (3)經濟部門邊界的變動。

(1)科技發展：自然壟斷(natural monopoly)與規模經濟(economies of scale)脫鉤(例如電力和電訊的超小型供應)，企業大小與效率關係轉弱，意味重點應從管制轉向引入競爭。當然，某些管制還是有需要維持甚至加強。

(2)市場動力：跨行業而且具有市場支配力量的企業，衝擊傳統行業以至國界的規限，管制的範圍界定出現困難。

(3)經濟部門邊界的變動：科技的發展不斷改寫以往的行業範圍(例如電訊與廣播的界限)，行業式的管制方案愈趨被動。

當然，這並不等如在個別比較複雜的行業裏，毋須設立專門的監管機構。問題是除有特殊的豁免和其他條款外，眾多的企業應受全面競爭法的規範。

(丁) 對適用所有行業的公平競爭法規的保留、批評及回應

有指全面性的競爭法太過干預市場。其實，競爭法有如球例，競爭委員會不外是個球証，目標乃保證公平競爭，市場能正常運作，而非指導企業辦事。廉政公署針對貪污的工作是個同類的例証。

另一種保留是問題並不嚴重。社會上意見有些極端化的趨勢：一方面是X家天下的印象式指控，另一方面則處之泰然。沒有有效的投訴渠道、執行機制，嚴重程度難以確定。無論如何，誰會認為犯罪率低，就應取消警察？他們可多做教育宣傳工作呢。

此外，有人認為執行公平競爭法成本昂貴。這視乎法例的複雜程度和執法機構及程序的設計。以人均成本計，澳洲競爭及消費者委員會(ACCC)與台灣公平交易委員會(FTC)都低於香港的消委會(當然，各地的成本結構不同)。

更且，我們應該面對以行業為主的競爭政策的弊端。首先是滯後反應：通常要行業內問題嚴重化後才作回應。其次是行業之間的不公平，為何串謀定價在一些行業(電訊、廣播)不容許，但其他大部份行業卻無限制？最後，監管者的“受俘虜”(regulatory capture)也是國際所關注的：行業管制者不容易與行業首富保持距離。

由於上述這種種因素，全面的公平競爭政策應比以行業為主的優勝，因為它更前瞻、跨行業，亦不易“受俘虜”。從成本效益角度來看，它更具“合成效應”(synergy)。公平競爭法其實可視為激勵香港非貿易部門提升效率的其中一種機制，它可能帶來整體經濟的效率鼓動。

(戊) 國際經驗

根據消委會 2001 年的資料，全球至少有五十個國家和地區(佔世界貿易額的 80%)已制訂了全面的競爭法規，其中包括：

- 美洲：美國、加拿大、墨西哥、委內瑞拉、巴西、阿根廷、秘魯及智利
- 亞洲：日本、南韓、中國大陸、台灣、印尼、泰國、印度及菲律賓
- 歐洲：所有歐盟成員及大部份的東歐國家、俄羅斯
- 中東：以色列、土耳其
- 非洲：南非、亞爾及利亞、森巴比亞。

一般而言，競爭法的重點有三：(1)結構(structure)：例如集中比率(concentration ratios)；(2)行為(conduct)：針對企業各種違反公平競爭的行為，特別是縱向和橫向的限制(vertical and horizontal restraints)；和(3)表現(performance)：監察企業有否超常利潤(abnormal profits)。第(2)重點行為是當今注意力所在。而競爭法規的涵蓋面通常則包括：

- 壟斷及卡特爾。
- 合併與收購。
- 橫向的限制行為(合謀定價、串通投標、共同減產、市場分割等)。
- 縱向的限制行為(限定零售價、搭賣、生產者優待/歧視不同的批發商/零售商等)。
- 不公平貿易手法(例如掠奪性減價)等等。

而且，競爭法規內大多有豁免(exemptions)條款，對某些牽及公眾利益的結構、行為及表現，免受競爭法的規限，例如科研卡特爾(R&D cartels)。但賦予豁免程序須具透明度，並定時檢討。

現時國際上的趨向為注視各種性質的反競爭行為。經合組織(OECD)介定了所調“核心的市場操控”(hard core cartels)：包括合謀定價、串通投標、共同減產、市場分割等(主要是橫向限制行為)。(註三)此外，執行競爭法的程序強調要增加透明度，競爭機構要加強宣傳及教育活動。而在應付跨國的卡特爾方面，國際合作十分重要。

(己) 未來展望及一些建議

就香港內部的競爭問題，國際壓力將會增強。國際貨幣基金組織、歐盟、WTO 已有所表態。這牽涉及政治經濟和地緣政治的因素。在經濟陷入結構性低潮時，擁有支配市場力量的大集團將很有可能利用權力保住市場佔有率及利潤。這並不利於特區經濟急需的效率提升和結構轉型。在需求下降及大集團的壓力底下，頗多供應內需的中小型企業及個體戶感到難以維持生計，大集團濫用市場支配力和採取不公平競爭手法的誘因亦增加。這又不利二元經濟和本地經濟的發展，可能使特區的就業及貧富問題進一步惡化。

另一方面，政府政策的搖擺，向富有階層的傾斜，給予一般民眾官商授受的不公平感覺。當然，這可能並非政府的原意。更且，還有跨行業公平的問題。為何競爭法規只限於電訊和廣播？為了效率，為了平衡，香港實應制訂公平競爭法及設立公平競爭委員會，以促進經濟發展，維繫民心。

參考外在經驗，競爭法規與執行基本上有三大類型：

- 美國(法庭機制)(註四)
- 澳洲(法庭與委員會的雙重機制) (註五)
- 台灣(以委員會為主的機制) (註六)

在美國的法庭機制下，司法部(Department of Justice)為主的政府部門按反托勒斯法例通過法庭執行，民事與刑事懲罰並存。澳洲則實行法庭與委員會並行的雙重機制：澳洲競爭及消費委員會(ACCC)部份自主，大部份通過法庭執行競爭法，目前只有民事而無刑事懲罰。至於台灣的委員會機制，以行政院公平交易委員會(FTC)為核心來執行公平交易法，可進行民事懲罰，惟刑事懲罰須通過法庭裁決。這三種類型都設有上訴機制，並仍存在以行業劃分的監管機關。

對香港而言，美國模式可能過於倚靠法庭，亦比較昂貴。作為起點，和顧及特區的具體情況，最佳選擇是雛型的澳洲—台灣模式，並集中處理核心的市場操控(hard-core cartels)：即合謀定價、串通投標、共同減產、市場分割等橫向限制行為。政府可先成立一個獨立的委員會來研究最適可的法例內容及執行機制，然後進行廣泛諮詢討論。

註釋

- (一) 香港消費者委員會的網址為：www.consumer.org.hk。
- (二) 請參閱網頁 www.hkbu.edu.hk/~sktsang/ArchiveII.html 所上載的文章。
- (三) 參考 OECD 網頁內的“Hard Core Cartels” (http://www1.oecd.org/daf/clp/CLP_reports/hcc-e.pdf) 及“Fighting Hard-Core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes” (<http://www.oecd.org/dataoecd/41/44/1841891.pdf>)。
- (四) 參閱網頁 www.usdoj.gov/at.r。
- (五) 參閱網頁 www.accc.gov.au。
- (六) 參閱網頁 www.ftc.gov.tw。