

香港是否需要公平競爭法？

- 曾澍基教授

- 香港浸會大學經濟系

www.hkbu.edu.hk/~sktsang/ArchiveII.html

- 香港中文大學

- 香港亞太研究所公共政策研究中心社會政策組

- “如何促進香港社會和諧”論壇

- 2006年3月31日

香港是否需要公平競爭法？

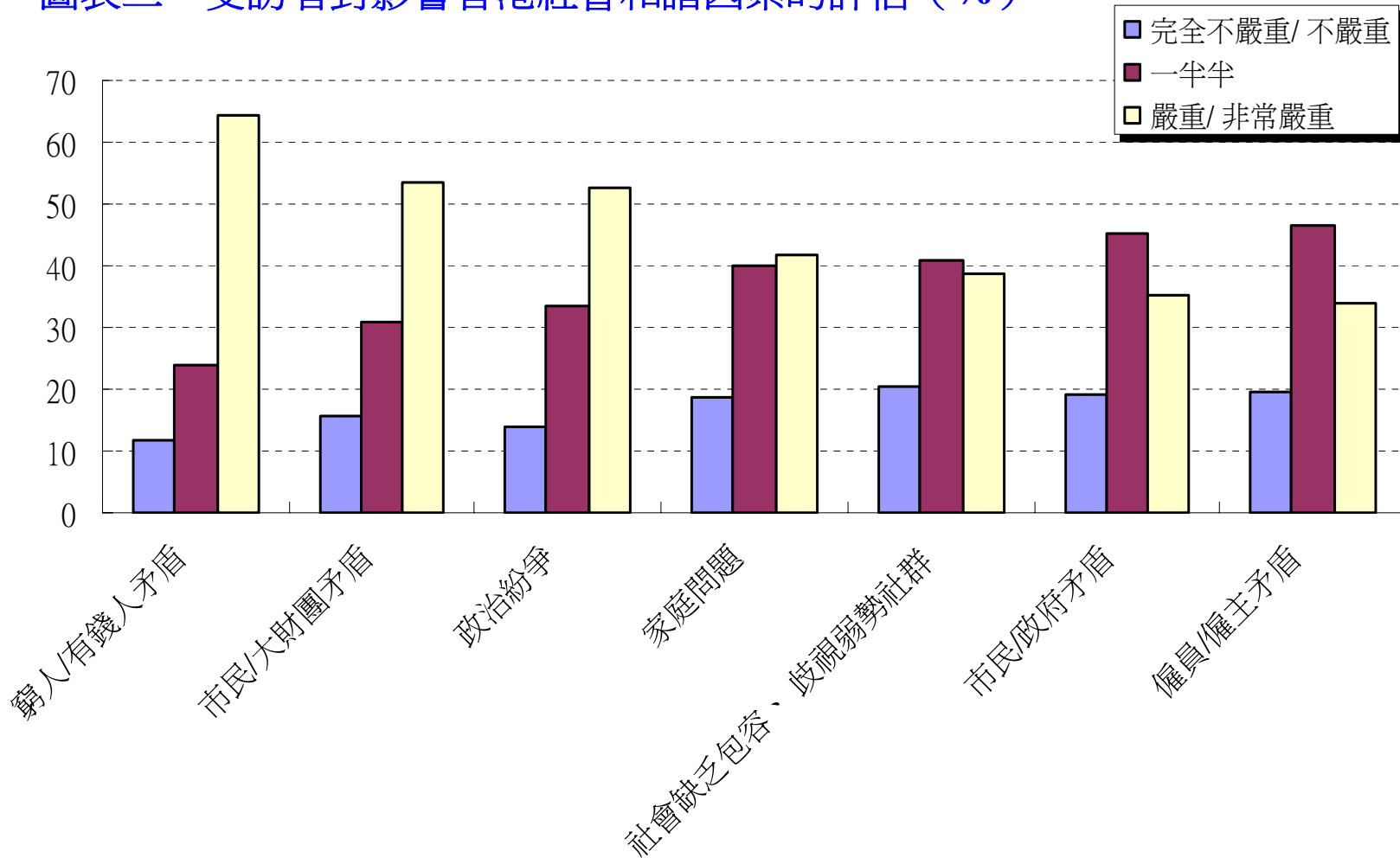
- (1) 中文大學的民意調查結果
- (2) 施政報告“鼓勵公平競爭”
- (3) 政府政策會否與民意趨同？
- (4) 香港以個別行業為主的競爭政策的問題
- (5) 香港需要公平競爭法

(1) 中大“香港市民對社會和諧的態度意見調查”的兩個重要結果

- 一、“最多受訪者認為嚴重／非常嚴重影響香港社會和諧的因素依次是窮人同有錢人之間的矛盾（64.2%）、市民與大財團之間的矛盾（53.6%）和政治紛爭的問題（52.7%），相關百份比都在五成以上，而相關平均分也在3.5分至3.7分之間（1分代表完全不嚴重，5分代表非常嚴重，中位數是3分），反映市民心目中影響香港社會和諧的因素主要集中於貧富差距問題和政治紛爭問題。”

對影響香港社會和諧因素的評估

圖表三：受訪者對影響香港社會和諧因素的評估（%）

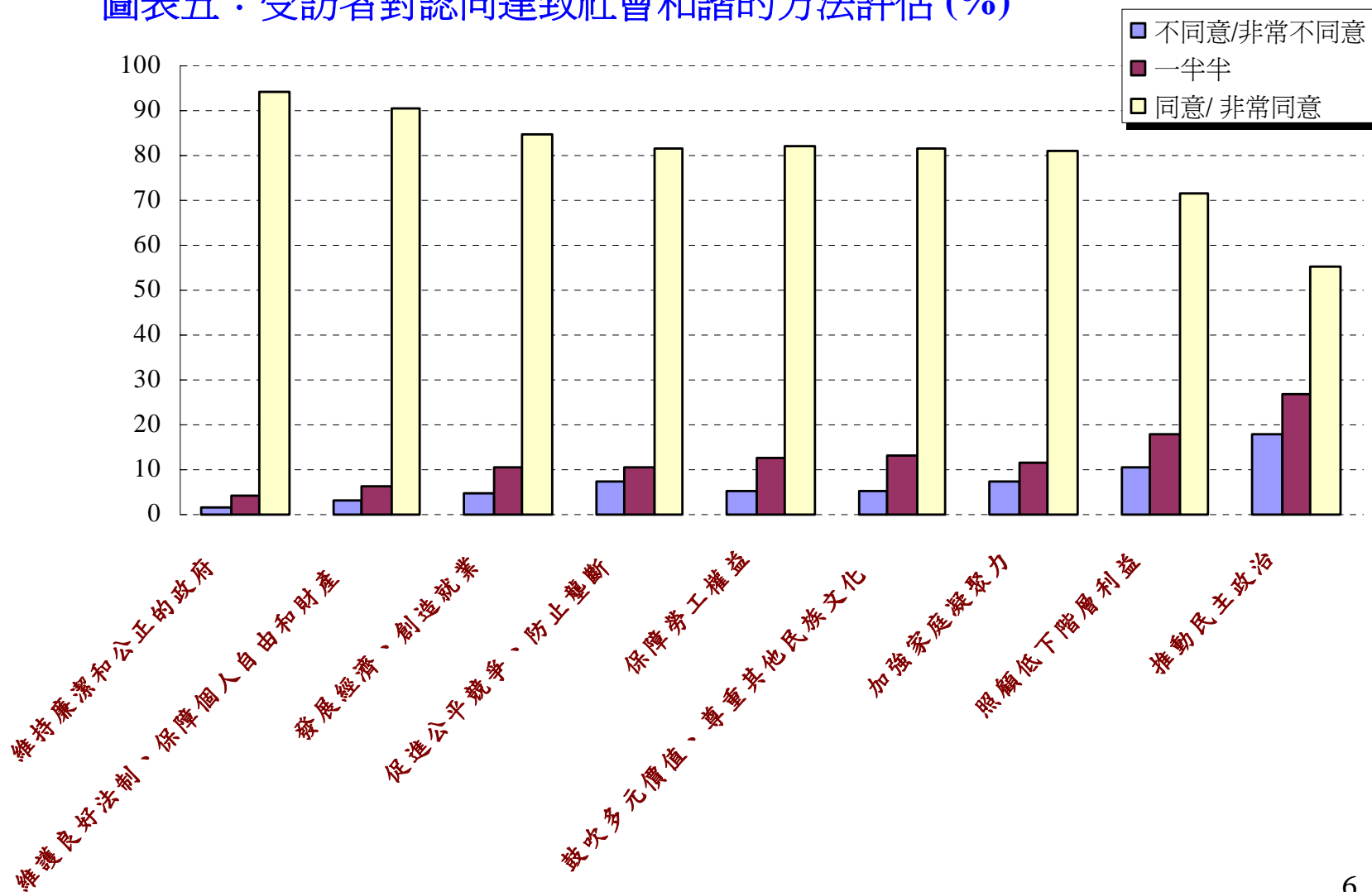


(1) 中大“香港市民對社會和諧的態度意見調查”的兩個重要結果

- 二、“在各項達致社會和諧的方法中，制度性方法最為香港市民認同，超過九成的受訪者認同維持廉潔和公正的政府（94%）及維護良好法制、保障個人自由和財產（90.4%）可促進社會和諧，相關的平均分也高達4.28分和4.12分（1分代表非常不同意，5分代表非常同意，中位數是3分）。其他較受訪者認同的方法還包括發展經濟、創造就業（85.0%），**促進公平競爭、防止壟斷（81.7%）**、保障勞工權益（82.2%）、鼓吹多元價值、尊重其他民族文化（81.5%）及加強家庭凝聚力（80.8%），認同比率都在八成以上。”

對認同達致社會和諧的方法

圖表五：受訪者對認同達致社會和諧的方法評估 (%)



(2) 2005-06年施政報告有關 “鼓勵公平競爭”的段落

- “35. 良好的公平競爭環境，讓市民可以奮鬥創業，是維持社會活力與和諧的重要條件。香港一向被公認為最自由的經濟體系，國際社會對香港的公平競爭環境有極高評價。不過，隨着香港企業實力壯大，一部分上升至世界級水平，而跨國企業也更多來香港立足，香港有可能會出現足可支配市場的力量。

(2) 2005-06年施政報告有關 “鼓勵公平競爭”的段落

- “36. 政府自從一九九八年五月提出《競爭政策綱領》以來，我們執行以按個別行業為主而制訂措施的競爭政策，已經積累了經驗，尤其是在推動電訊市場競爭方面，成效顯著。為確保我們的競爭政策持續符合公眾利益及提供有利營商環境，又考慮到議員和市民的意見，我們已於月前委任了一個獨立及由非官方人士擔任主席、成員來自社會各界的競爭政策檢討委員會，檢討現行政策的成效，包括現時政策運作模式是否適時、調查權力是否足夠。此外，該委員會將參考國際經驗，積極考慮香港是否需要訂立全面的、跨行業的公平競爭法例，及有關法例的範圍及適用性。委員會預計明年中可完成有關檢討工作。

(2) 2005-06年施政報告有關 “鼓勵公平競爭”的段落

- “37. 我們並非要干預市場，而是積極維護市場秩序和公平競爭，防止出現如合謀定價、串通投標、分割市場等操控行為。任何措施包括立法在內，目的都是要有利於個人創業、有利於中小企業的經營和發展。世界上已有幾十個國家和地區制定了全面的競爭法規，可供我們參考，從而可以盡量避免因為立法或其他措施而帶來負面影響。香港的企業向來歡迎競爭，也善於競爭，相信一定會支持政府維護自由和公平競爭的大環境。”

(3) 政府政策會否與民意趨同？

- 香港經濟經過幾十年的高度發展，市場結構、企業力量分布及社會型態與五、六十年代那種以中小企為主，個人自力更生、階層間有高度流動性的情況相比較，出現了顯著的變化。
- 這一點，在中文大學的民意調查結果以及特首2005-06年的施政報告有關“鼓勵公平競爭”的段落裏，都有不同角度和程度的反映。
- 問題是，政策最終會否與民意趨同，結果香港政府又是否決定“訂立全面的、跨行業的公平競爭法例”？

(4) 香港以個別行業為主的 競爭政策的問題

- 政府目前的政策管制(regulation) 與競爭(competition)相輔。
- 管制標準主要依靠回報率(rates of returns)調控(例如電力、交通)，旁及價格上限或規限(例如電訊、交通)。
- 競爭政策以個別行業為主(sector-specific)。
- 例子：電訊業(提早購回專利權及引入競爭)和廣播業。這幾年這兩個行業之內的公平競爭法規其實有頗大進步。

(4) 香港以個別行業為主的 競爭政策的問題

- 問題是競爭法規為何只限於這兩個行業？
- 政府並未制訂全面(**comprehensive**)的、跨行業的公平競爭法(**competition law**)以及設立執行此種法律的公平競爭機構(**competition authority**)。之前的理據是不應過度干預市場，因時制宜。

(4) 香港以個別行業為主的 競爭政策的問題

- 個別行業為主的競爭政策的弊端：
 - 滯後反應：問題嚴重化、表面化後才作回應。
 - 行業之間的不公平：為何串通定價在一些行業(電訊、廣播)不被容許，但其他大部份行業卻無限制？
 - 監管者的“受俘虜”(regulatory capture)：行業管制者與被管行業首富的利益關係及保持距離問題。

(4) 香港以個別行業為主的 競爭政策的問題

- 經濟發展帶來的變動
- (1) 科技發展：自然壟斷(natural monopoly)某程度上和規模經濟脫鉤(例如電力及電訊的超小型供應)，意味重點應從管制轉向引入競爭。當然，某些管制仍有需要維持甚至加強。
- (2) 市場動力：跨行業而且具有支配市場力量的企業，衝擊傳統行業以至國界的規限。某些集團可能把受規限和不受規限的產品服務進行捆綁(bundling)—例如互聯網服務及樓宇供應。
- (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和定義(例如電訊與廣播的界限)，行業式的管制方案愈趨被動。

(5) 香港需要公平競爭法

- 根據聯合國貿易暨發展會議(UNCTAD)2006年1月的資料(Directory of Competition Authorities) (www.unctad.org/en/docs/c2clpd51_en.pdf)，全球設立了執行競爭法規的競爭機構的國家和地區超過100個，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、泰國、印度、馬來西亞及新加坡
 - 澳洲及紐西蘭
 - 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。

(5) 香港需要公平競爭法

- 名冊內沒有香港。
- 香港經常被評價為最自由開放的經濟體系，但貿易(tradable)不同於非貿易(non-tradable)部門。受制於國際競爭的前者的自由並不等如後者的自由。非貿易部門包括：房地產、能源、交通、法律及醫療服務、超市、銀行等。
- 小型開放經濟傳統上依靠管制來保證某些非貿易貨品和服務(如能源、交通、電訊、廣播)有充足的、價錢與質量合理的供應。

(5) 香港需要公平競爭法

- 但由於市場相對細小，規模經濟門檻較低，經過一段時期之後，業界內容易出現具有支配市場力量(**market power**)的供應者，就算他們原本以公平手法取得力量，坐大之後仍有濫用力量、違反公平競爭的可能。
- 而且，香港作為開放的經濟體系，世界上實力雄厚的跨國企業，隨時可進入香港市場，若它們不像在大部份國家和地區一樣受到公平競爭法的規範，香港就可能出現“大象衝入荷花池”(elephants in the lily pond)的情況。

(5) 香港需要公平競爭法

- 在需求增長趨緩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經營困難。某些大集團濫用市場支配力量和採取不公平競爭手法的誘因亦有所增加。這又不利本地二元經濟的發展，可能使特區的就業及貧富問題進一步惡化。
- 另一方面，表面上政府政策的搖擺，向富有階層的傾斜，更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。

(5) 香港需要公平競爭法

- 對適用所有行業的公平競爭法規，社會上有一些基於誤解的保留和批評，可以作下列回應。
- (1) 訂定公平競爭法並不等如在個別比較複雜的行業裏，不必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，它們應受全面競爭法的規範。
- (2) 太過干預市場：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，而絕非指導企業辦事、介入其業務，或者鋤強扶弱。廉政公署處理貪污是個同類的例子。

(5) 香港需要公平競爭法

- (3) 不公平競爭問題並非嚴重：沒有有效的投訴渠道、執行機制，很多違反競爭的情況都不被揭發，嚴重程度難以確定。無論如何，誰會認為犯罪率低，就應解散警察？又如足球比賽中對壘的兩隊都很斯文，是否便可取消球証？
- 由於上述種種考慮，全面的公平競爭政策應比以個別行業為主的優勝，因為它更前瞻、跨行業，亦不容易“受俘虜”。從成本效益角度來看，它更具“合成效應” (synergy)。

(5) 香港需要公平競爭法

- 宏觀來說，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，它可能對改善整體經濟的素質產生鼓動作用。
- 為了效率，為了平衡，香港政府應該制訂公平競爭法和設立公平競爭委員會，以促進經濟發展，維繫民心。