

依據行為準則 判定公平競爭

--訪浸會大學教授曾澍基

(中國評論，2008年7月)

香港蹣跚來遲的公平競爭立法，經過過去兩年醞釀之後，終於出場進行諮詢。本期我們訪問了在香港最早提出這問題，並且長期關注的曾澍基教授，解釋公平競爭立法的背景和理念。

香港至今還沒有公平競爭法 是說不過去的

劉迺強(劉)：香港為甚麼要提出這麼一個公平競爭法。

曾澍基：其實這並不是香港本身獨特的問題，根據"聯合國貿易暨發展會議"的統計，全球制定全面的競爭法的國家和地區，已經超過一百個。當然，這種競爭法有很多不同的名稱，包括公平貿易法、公平交易法、公平競爭法，也有簡單地就成為競爭法；雖然名稱不同，但是都處理同樣的問題，目的在於如何保障在一個經濟體系裏所有(而非個別)的行業都有足夠的競爭。就是要保障消費者的權益，保障企業與企業之間能夠有真正公平的交易，而不會有任何一個集團，利用所謂市場力量做出違反競爭、傷害對方、傷害消費者的行為，最後達到讓自己受益的目的。

從這個角度講，香港是很落後的。在亞洲區，日本、南韓早就有了公平競爭法，臺灣在九十年代初有了這種競爭法，新加坡在二零零四年也有了，但是現在香港還沒有制訂頒佈，這是無論如何說不過去的。全世界已經有這麼多的國家制定了競爭法，而香港的貿易夥伴也好、競爭對手也好，都已經有了，香港怎麼可以沒有呢？

從現象來看，香港的市場競爭環境已經受到幾種因素的影響。比如是香港已經不再是六七十年代那樣，以中小企業為主，已經出現了很多跨國經營的大企業，這些大企業已經擁有很大的市場力量甚至是支配力量。這種現象並不是今天才有，我們在八九十年代其實已經看到了勢頭。所以我在一九九二年就在報紙寫文章說香港有需要訂立公平競爭法，當時臺灣剛剛實施了公平交易法。

港英政府也並非對此一無所知，港督彭定康也委託消費者委員會針對個別行業的競爭情況進行研究。消委會當時對七個行業的競爭情況進行了調研，一九九六年提出了一個總的報告，提出香港應該有一部總的競爭法。那一年我參加了消委會，對於提出制訂競爭法的倡議，我也有份參與。

就是說，早在回顧之前香港消委會已經提出了要制訂公平競爭法，但是政府一直以來一點一點地往前走，在個別行業(廣播、電訊)引入一些競爭條例，直到差不多十年的時間，曾蔭權於二零零五年的第一份施政報告中，才說對制訂跨行業、全面的公平競爭法抱著開放的態度。二零零六年中，出了一個委員會的相關檢討報告，政府從小步走了幾步快的。現在，就推出了“競

爭法詳細建議”的公開諮詢文件。應該說，背後已經是一份草擬了的法例。

對競爭環境的批評越來越強 沒有法例監管是弊病

劉：香港目前的競爭環境怎麼樣？

曾樹基：我經常講，一個競爭事務委員會，就好像一場足球賽裏邊的裁判員，你能想像一場正式的現代足球比賽，是可以沒有球證的嗎？不可以想像吧？可是當年我們年紀小，在街邊踢球的時候，是沒有球證的。

香港經濟在五六十年的成長階段，就如同我們小時候在街邊踢球，沒有裁判也沒有很大的關係。但是經過七十年代、八十年代香港經濟起飛的過程，金融業迅速發展，很多企業已經發展成跨國經營。曾蔭權在他的施政報告中也說香港一些企業已經變成了世界級的企業，外國來港屬全球 500 強的集團亦很多。

經濟歷史有其發展過程，原本一些中小企業隨著時間的推移有可能變得規模很大，成為市場佔有率很高，具有較大的市場力量，甚至在某些範圍內擁有了支配力量；有時即便不是一家公司，但是幾家公司加到一起就具備了支配力量。其實政府都承認，可能會出現這麼一種情況。而從市民這部分來看，埋怨現在已經很多。埋怨是多方面的，雖然有些未必準確，但是為甚麼我們在二十年前沒有聽到這麼多埋怨呢？

無論從普通常識的角度，還是從實際分析的角度，例如市場佔有率，還有消委會接觸的很多個案，都牽涉可能有人濫用市場力量的情況。

由於香港沒有競爭法，沒有一個處理這類問題的競爭委員會，就永遠無法知道濫用市場力量的真相。就如同以前沒有廉政公署的時候，雖然社會上傳聞這個貪污、那個貪污，但是難以將確鑿的證據拿出來，除非碰巧在街邊將收取賄賂者抓個正著。如果沒有法規，沒有一個負責調查的機構，沒有審查權力，那些證據多是隱藏着，而不會攤在陽光之下。

消委會並不能處理這類問題，因為就規定職能而言，消委會只集中保障消費者的權益。但是尷尬的是，我們接到的很多投訴卻是公司與公司之間的所謂不公平競爭的情況；嚴格上說，這並不直接涉及消費者，不屬消委會所管轄的範圍。消委會並無這個方面的法律權力，那些公司願意與你合作還好，不願意合作你也沒有甚麼辦法；即使給你一些資料，但是如果他們聲明那是不可以公開的，就沒有多少效用。因為通常我們對於不能公開的東西，就不可以拿來作為支持某些結論的論據。

與服務有關的非貿易部門 在香港容易出現不公平競爭

劉：現在要就公平競爭法進行立法了，那麼最主要的反對意見出於甚麼理由呢？提出的法例涉及哪些方面呢？

曾樹基：雖然不是所有的論者都基於意識形態來對待這件事情，但不可

否認還是有不少人是就意識形態來發表看法。其中一些人認為香港是市場經濟，崇尚自由競爭，不需要公平競爭法。對於這種觀點，我覺得已經不需要反駁了，以往太多的文章對這種觀點給出了答案。

另一類是基於對香港經濟的所謂瞭解，就是認為香港是一個很自由開放的經濟，且經常被列為世界上最自由的經濟體系，政府向來都沒有甚麼干預，等等。對於這一類的觀點，我認為他們混淆了兩類自由的概念。第一就是市場是不是對外開放，是不是對外自由？如果從這個方面看，香港是一個高度開放的經濟體系，沒有外匯管制，任何資金都可以進入香港，政府的干預也相對少。但是另一方面，如果講內部企業之間、特別是非貿易部門，包括房地產的發展，還有電力、燃氣等公共事業，甚至批發零售，我們可以發現，外國人是很難進入這些領域參與競爭的。香港有幾個重要的地產商，是外國進來的呢？除非對一些技術含量很高的工程，如新機場、青馬大橋，本地地產及建築商的能力的確達不到、即使想包辦都無法完成的工程。

對於那些內部的、不需要面對世界競爭的非貿易部門來說，特別是那些與服務有關的，如果有某些企業經過一段歷史的過程，坐大之後，就有可能出現違反競爭的情況出現。

我強調的是“有可能”，有人對此還不理解。當我們說要制定公平競爭法、要成立公平競爭委員會的時候，並不針對特定企業，一個企業規模大也並不意味著它就一定會違反公平競爭法。其實文件中講得很清楚，就是一定要根據違反公平競爭的行為及其出現的效果，來動用規則。

香港制訂公平競爭法 主要依據“行為準則”

劉：如何判定違反公平競爭的行為？

曾澍基：一般的競爭法會從三個角度去看，第一就是看具體企業的表現，比如你賺多少利潤；如果你利潤很高，市場佔有率又很高，這樣就不行了。這叫做表現準則，但是這個準則基本上已經沒有多少人用了。因為“大就是醜惡，小就是美麗”，“賺大錢就有問題”這類標準，是很膚淺的。

另一個就是結構準則，主要就是市場佔有率的問題。就是市場有幾個運作者，如果最大的運作者的市場佔有率超過百分之七十，就已經是近乎壟斷了。如果兩間公司的市場佔有率加起來超過百分之五十，就算是寡頭壟斷。不過，這個準則可以作為啟動調查指標，但不能作為最終的判定標準了，因為兩家寡頭壟斷的企業現實上也或者會鬥得你死我活。

第三個準則是比較現代的，就是所謂的“行為準則”。香港政府現在明確表示，是要採用“行為準則”。也許是晚有晚的好處，現在香港政府制訂的公平競爭法諮詢文件，廣泛吸納世界各地好的經驗，將不好的撇除，應該說做出的文件是不錯的。

對於制定公平競爭法，除了學界的爭議外，在業界的憂慮要分幾類。一類是那些具有市場力量，但是並不知道自己是否在濫用市場力量的企業，他們由於擔心，反對香港制定公平競爭法就是很自然的事。另外有些業界的觀點，則是出於誤解，例如一些中小型企業，認為公平競爭法包括一些定價、違反公平競爭的協議等等，他們往往認為不那麼做就無法生存，無法與大企

業競爭。其實世界各地的競爭法，都會照顧到這一塊。香港政府此次發出的諮詢文件，就已經包括了這個方面的豁免。這種豁免，往往是為了防止中小企業被擁有市場力量的大型企業逐個擊破。

希望不要被立法會“淡化” 也不應該落後臺灣太久

劉：你如何評價這份諮詢文件？

曾澍基：雖然目前這份有關公平競爭法的諮詢文件，不能說完全令人滿意，但是總體來說是不錯的。

當然，我還有一個憂慮，就是我不知道這份文件能不能在香港立法會通過。因為在立法會裏邊，所有的既得利益者都會通過議員的態度將他們的要求表現出來。如果這裡減一點，哪裏減一點，將很多方面“淡化”，那麼這個公平競爭法出爐之後所能夠發揮的效用，與現在這個文件所追求的目標，將會是有所不同的。

我曾經對一些朋友講，臺灣從公開倡議到政府討論、草擬法律並通過，是十年多一點的時間。如果從一九九六年我們開始討論香港需要制定公平競爭法開始，已經有了超過十年的時間。我原先希望能夠在二零零六年前就見到香港就公平競爭問題進行立法，不要比臺灣遲，但是現在今年已經是二零零八年，我只能希望不會拖延太久，不要比臺灣推遲太多。

曾澍基簡介：

曾澍基為香港浸會大學經濟系教授。他出生和受教育於香港，並持有英國曼徹斯特大學經濟學碩士及博士學位；研究範圍包括貨幣局制度、過渡經濟學與競爭政策。他的網頁為 www.hkbu.edu.hk/~sktsang。

他九七年之前曾任港府新機場諮詢委員會委員、中國政府之港事顧問；九七後曾任特區政府經濟諮詢委員會委員、外匯基金投資公司董事、電訊(競爭條文)上訴委員會委員和消費者委員會委員；現時為盈富基金督導委員會委員以及特區政府外匯基金諮詢委員會轄下之貨幣發行委員會委員。