

競爭·政策

陳坤耀

嶺南大學校長、經濟系講座教授

林平

嶺南大學經濟系系主任、教授

方向正確過於保守的 《競爭政策檢討報告》

政府最近發表的《香港競爭政策檢討報告》建議建立跨行業的競爭法，以防止有礙香港經濟效率和自由貿易的反競爭行為，這是香港競爭政策發展史上的一件大事情。總的來說，這是一份方向正確但過於保守的報告。

眾所周知，自1996年消費者委員會關於建立全面競爭法的政策建議以來，香港政府一直不認為香港經濟活動中有反競爭行為的發生。在各方壓力下，政府在1998年訂立了香港的行業性競爭政策，並在電信業和廣播電視業分別引入了具體的規管反競爭行為的條例。近10年來，香港社會對公平競爭（包括官商勾結）的問題愈來愈關注，各界對反競爭行為的申訴愈來愈多，申訴的範圍包括房地產、電訊、超市、燃油銷售、生豬進口、運輸及物流、專業服務，以及零售等主要行業。可喜的是，曾特首在2005年《施政報告》中第一次正式表明，香港有存在企業濫用市場勢力和反競爭行為的可能性，並成立了競爭政策檢討委員會。《檢討報告》這次正式建議

政府擴充其行業性的競爭政策、制定跨行業的競爭法，這是香港用10年時間終於走出的一大步。

如果說香港是自由競爭經濟之典範，不會有嚴重的反競爭行為出現，那是自欺欺人。在過去100多年中，在有競爭法的其他國家，時常都有企業高層冒着巨額罰款甚至坐監的風險來以身試法從事反競爭的活動，很難相信聰明的商人在沒有競爭法的香港不會從事像操縱價格、串通投標等利潤豐厚的活動。

消委會在10年之前就已經發現一些主要行業存在反競爭行為。在此後的時間裏，苦於沒有法定的調查權力，競爭政策諮詢委員會和消委會對有反競爭行為嫌疑的行業都不能進行實質的調查。另外，在政府建立全面競爭法之前，有的企業或商家可能懼怕報復，不敢站出來投訴其他企業的反競爭行為。可以預料，在《檢討報告》頒布之後，我們會聽到有愈來愈多的對反競爭行為的投訴。

對於香港是應該制定全面的還是行業性的競爭法，一直爭議頗大。《檢討報告》建議競爭法將適用所有行業，而非針對個別行業。如果被採納，這一做法將是香港現有競爭政策一個根本的轉變。我們以前曾指出，以行業為基點的競爭政策有兩大缺陷。第一，把行業

分成需要競爭法和不需

要競爭法兩類，容易給人一種歧視一類行業和偏袒另一類行業的印象。難怪有人把最近政府對燃油行業的調查解讀成針對外資企業的做法。燃油企業對建立跨行業競爭法的呼籲，就包含了對政府歧視做法的不滿。殼殼（Shell）公司「按行業立法的做法就是反競爭行為」的說法更是令人深思。第二，行業執法機構既是競爭政策的執行者，同時又具有其他的傳統管制者的功能，比如組織招標投標、發牌照、價格管制等等。這種「雙重身分」會影響執法過程的透明度，不利於執法的獨立性。另外，就像體育比賽中裁判與球隊不能太熟悉、太親近一樣，競爭法的執法機關與具體企業最好要保持一定距離。一個「超然」於具體行業之上的執法機構，既有利於不同行業之間執法上的一致性，又有利於保證執法的獨立和公正。

《檢討報告》建議，新的法律應只涵蓋市場行為（諸如操縱價格、串通投標、分配市場、設立銷售及生產限額、聯合抵制、濫用市場支配地位等等），而不應涵蓋企業併購等結構問題。這種建議太過於保守。由於香港地方小，一些行業（如超市等）由少數幾個大企業控

制，一旦這些大企業合併，將出現壟斷的情況。如果在這種情況出現之後再修改法律來控制企業合併和分拆合併後的超大企業，屆時的社會成本將會很高。當然，從技術層面和經濟分析上講，對企業併購的反壟斷控制非常複雜，在立法一開始就對結構實行監管難度會比較大。政府可考慮兩個折衷的辦法。第一是分兩步立法：就像消委會10年前建議的一樣，先立法規管市場行為，然後等幾年之後再設立企業併購的條款。第二種辦法是在法律中一開始就明確規定，競爭法執法機關有權利分拆過分集中的（比如說一家企業市場份額超過80%以上）非自然壟斷型行業。雖然法律不要求企業合併必須申報批准，但分拆風險的存在可以有效阻止壟斷性的企業合併。

在處罰方面，《檢討報告》建議只採用民事處罰辦法，而不實行坐監等重刑。我們認為，只採用民事處罰不足以阻嚇反競爭行為。在香港，競爭法的一個重要任務是要禁止操縱價格和串通投標。由於這類行為隱蔽性強，一般很難被政府發現，國際上一個有效的辦法是建立所謂的「寬恕政策」。在這種政策下，參加操縱價格或串通投標成員中的第一個向執法機關「自首」的人，可以免除懲罰。這種政策有效的一個主要原因，就是對嚴厲的刑事處罰的懼怕促使違法者爭先前來自首。如果香港的競爭法不使用刑事處罰，對操縱價格和串通投標控制的有效性將會大大降低。

在香港，常常有人把建立競爭法誤解為是對市場的自由運轉的干預。其實，競爭法是市場經濟的「遊戲規則」，是針對市場經濟活動中的一些弊端，競爭法的目標是為了保證市場機制的正常運行、保證企業和消費者不受「違規行為」的傷害，與政府干預是兩碼事。競爭法的建立並不會降低香港有關「自由經濟體系」的評分。政府應像《檢討報告》建議的那樣，通過必要的宣傳活動，讓香港各界了解競爭法，消除人們對競爭法的疑慮和誤解。



曾特首在05年《施政報告》中首次正式表明，香港有存在企業濫用市場勢力和反競爭行為的可能性，並成立了競爭政策檢討委員會。（資料圖片）