

政府對
消費者委員會所發表的
《公平競爭政策：香港經濟繁榮之關鍵》
報告書的回應

工商局
香港特別行政區政府
一九九七年十一月

第一章	引言	1
第二章	香港的競爭政策	4
	目的	4
	現行政策	6
第三章	消費者委員會的評估	10
第四章	政府的回應	13
	未來挑戰	13
	改善現行競爭政策	14
第五章	香港是否需要競爭法？	17
	競爭法的優點	18
	競爭法的缺點	20
第六章	公眾意見摘要	23
	意見摘要	23
	主流意見	29
第七章	結論	31
附件	諮詢名單	33

第一章 引言

- 1.1 我們感謝消費者委員會就香港的競爭政策撰寫了一份非常全面的報告。這份名為《公平競爭政策：香港經濟繁榮之關鍵》之報告是政府在一九九三年委託消費者委員會就本港目前的競爭情況進行一系列研究所提交的報告中的最後一份，也是最重要的一份。
- 1.2 自一九九三年至一九九六年，我們委託消費者委員會就銀行、超級市場、氣體燃料供應、廣播、電訊及私人住宅樓宇市場等六個行業的競爭情況進行研究，而有關的報告亦已完成。這些研究提出了一些積極措施，從而維護競爭。政府對消委會所提出的許多建議都樂意採納，其中主要的包括：
- (a) 取消七天或以上定期存款的息率上限；
 - (b) 設立能源諮詢委員會，就能源政策及有關事宜向政府提供意見；委託顧問公司研究為氣體燃料供應設立共同輸送系統的可行性；及
 - (c) 調低對本港兩家廣播公司廣告收入徵收的專利稅率。
- 1.3 消費者委員會於一九九六年十一月發表了最後一份報告，全面探討本港的競爭狀況。報告再次肯定，促進內部競爭對維持香港在國際間的競爭優勢非常重要，並極力主張政

府：

- (a) 引進全面的競爭政策；
- (b) 制訂競爭法，涵蓋市場上橫向和縱向的合謀協議及濫用市場優勢的情況；及
- (c) 設立競爭委員會執行競爭法，以及就競爭政策向政府提出意見；設立上訴機關，聆訊對競爭委員會所作的決定的申訴。

1.4 鑑於市場競爭及約束競爭的種種行為，對社會各階層均會帶來影響，因此，我們在確定未來路向之前，積極徵求公眾的意見和回應。在一九九六年十二月至一九九七年三月期間，我們諮詢超過 110 家機構，包括商會、行業及專業協會、不同行業的主要機構，以及專上教育學院，共接獲 88 份回覆。大部分給予回覆的機構對諮詢工作均極之重視，所給予的寶貴意見使我們得到莫大裨益。各機構的名稱載於本文的附件，本局謹藉此向有關機構致謝。

1.5 本局在政府內部成立一跨部門工作小組，研究接獲的建議。我們曾經研究亞太區多個經濟體系的競爭政策和法例，並與多名在研究競爭事宜方面享譽國際的專家討論有關課題。

1.6 這本小冊子臚列政府就消費者委員會報告中的主要議題和建議所作的回應。本局了解到促進競爭是非常複雜的問題，同時國際間仍未就怎樣才是最佳的競爭模式達致共識。我們已準備參照其他經濟體系在這方面的經驗，致力採取措施促進競爭及增加經濟效益。我們相信我們建議進行的工作，能切

實地解決消費者委員會所關注的許多問題，和完全符合一向令香港受益的自由貿易及政府盡量不干預的基本經濟原則。

- 1.7 這份回應文件，表明了政府在為香港制訂一套競爭政策方面，跨進了重要、更積極和更具透明度的一步。我們樂意與消費者委員會再作討論，亦希望各行業之間繼續商議此課題。此外，我們將不斷地檢討我們促進競爭的策略，藉以增加經濟效益。

第二章 香港的競爭政策

2.1 在回應消費者委員會的建議之前，讓我們先說明香港的競爭政策的目的是涵蓋範圍，並介紹我們推行這項政策的情況。

目的

經濟效益

2.2 從社會的角度看，競爭政策的主要目的是增加經濟效益或盡量利用資源。經濟效益本身是一個範圍甚廣的概念，可包含不同範疇；例如，經濟效益可以指：

- (a) 從特定的投入量獲取更高的輸出量（技術效率）；
- (b) 改善資源在不同用途之間的調配（調配效率）；
- (c) 提高管理或其他的效率；及/或
- (d) 提高市場對不斷轉變的需求和供應情況的敏感度（動態效率）。

2.3 由於經濟效益本來就是動態的，我們必須更仔細研究競爭與經濟效益的關係。舉例來說，某些似乎從靜態的角度看，是違反競爭的商業行為，可能是受市場的推動而出現

的，因而在動態的意義上並不會與經濟效益的原則背道而馳。

市場的可競逐程度

- 2.4 要測試市場上是否有競爭，一般做法是研究**市場結構**（多數是藉著觀察市場參與者的規模和數目及市場集中比率）和**市場表現**（多數是靠觀察因市場表現而產生的資源調配結果，以及市場的效率、技術發展、穩定性和公平程度）。當今的趨勢是較著重**市場行為或表現的測試**（當一些公司的行為，足以限制其他公司進入市場的能力或市場內的競逐程度，該等行為將被視為反競爭行為）。因此，只要其他公司仍能進入市場及在市場內競逐，即使看來有壟斷情況又或當中只存在一家享有支配地位的公司，亦不一定表示該市場是違反競爭原則的。此外，雖然市場上可能只有數家公司營業，但我們也不可因而斷定該市場缺乏競爭，因為這幾家公司之間的競爭可能是非常激烈的。

其他目的

- 2.5 許多經濟體系都會以下列各項為當地競爭政策的目的：
- (a) 促進自由競爭或自由貿易（如中國內地、澳洲、日本、紐西蘭、英國）；
 - (b) 保障消費者或促進消費者權益（如中國內地、澳洲、日本）；
 - (c) 確保中、小型企業獲得平等機會，成為經濟體系中一份子（如加拿大）；

- (d) 維持「貿易秩序」；保障營商者的合法權利和利益；激發企業家的創新精神等（如中國內地、日本、南韓）；
- (e) 提高國際競爭力；使物價更具競爭力等（如英國、美國）；和
- (f) 促進經濟穩定和增長（如中華台北）。

2.6 上述各項均屬可取；但這些並非競爭政策的主要目的。舉例來說，保障消費者本身已是一個獨立的政策目的，並不一定能配合到競爭政策的目的（即增加經濟效益）。一旦不同目的之間出現矛盾，不管是在競爭政策的廣闊範圍之內，或是在競爭政策與其他政策之間，我們都需要以經濟體系整體的利益為前提，作出政策判斷。

現行政策

2.7 我們致力促進自由貿易和競爭，政府亦奉行盡量避免干預市場力量這個基本經濟原則，因為這樣最能增加經濟效益和實現貿易及競爭政策的最終共同目標。而可否進入市場和可否在市場內競爭則是公認用來測試市場上是否有競爭的方法。

2.8 我們鼓勵各行業中有競爭。我們不會保護或資助貿易商或製造商。不論本地或國際貿易商和製造商，都不會進入市場時，遇到任何障礙。我們對服務行業及製造業都一視同仁。隨著科技不斷發展，服務業不需面對外來競爭的日子已不復再。由於各國企業可自由進入香港大部分服務行業的市場，所以香港的服務提供者既要面對本地競爭，亦要應

付國際競爭。

2.9 雖然競爭會藉著市場的自由力量，得到最大的發展，但我們察覺到，政府有時候亦需要採取若干程度上的干預。舉例來說，為了遏止不公平的營商手法、維護競爭和保障消費者權益，我們已制定一整套法律措施，其中包括：

- (a) 《消費品安全條例》，這訂明消費品的製造商、入口商和供應商均有法定責任，確保其供應予本地消費市場的商品符合一般安全規定；
- (b) 《不合情理合約條例》，這賦予本港法庭權力，可拒絕執行或修訂有關商品銷售或服務供應的消費者合約中不合情理的條款；
- (c) 《服務提供(隱含條款)條例》，這訂明服務供應者有責任在合理的時間之內，謹慎地和以符合要求的技能去提供服務；
- (d) 《貨品售賣條例》，這規定銷售商在售賣商品時，需要遵守一條不言而喻的條款，就是所供應的商品已達到適銷的質量，而除非買家已有足夠機會檢查商品，否則買家是有權拒收有損壞的商品的；及
- (e) 《商品說明條例》，這禁止在售賣商品時提供虛假的商品說明、虛假的標記及失實的陳述。

2.10 除此之外，消費者委員會亦負責管理消費者訴訟基金，協助消費者個別或集體地向不法商人採取法律行動。我們亦已調配資源予消費者委員會的營商研究部，審查可能妨礙、

限制或扭曲競爭的營商手法，就如何促進良性競爭向政府提出建議。

2.11 在某些情況下，若干程度的政府管制是需要的，例如投入市場的資金額可能非常龐大（如廣播業），或市場需要審慎或有效率的監管（如銀行金融業），又或有需要保障消費者的長遠利益（如提供公用服務的行業）。在這些情況下，政府便需要確保其容許存在的壟斷或寡頭壟斷情況不會不必要地對消費者造成損害，例如是影響服務質素及消費者所需付的價格。

2.12 由於各行業的需要及特性不同，所以我們採納了一套切合不同行業所需的政策來維護競爭。我們定期檢討各監管機制，確保它們仍能迎合當前的情況。我們亦盡量主動放寬管制的範圍以促進競爭。例如：

- (a) 政府繼一九九二年就電訊業進行全面的政策檢討之後，為本地固定電訊網絡服務市場引入競爭。我們相信此舉可促進業內的經濟效益，並為香港從現在至下一世紀擔任區內主要通訊中心作好準備。自一九九五年七月以來，政府已發牌予四個營運者，為本地提供固定電訊網絡服務；
- (b) 從一九九三年開始，政府對本地電台及電視廣播牌照的條款作出修改，加入「自由競爭條文」，以確保從事廣播業者不會以不公平或違反競爭的手法營商；及
- (c) 從一九九一年開始，政府會在經濟可行的情況下，以公開招標方式批出新路線網絡的巴士及小輪專營權。從一九九七年九月開始，所有巴士路線都以非專有

為原則，而專營者都不會受到利潤管制計劃的約束。

- 2.13 雖然促進競爭很重要，但這只是一個工具，而非一個目的。我們不會不惜任何代價去爭取自由競爭。實際上，我們很多時候都要在促進競爭和其他政策之間，取個平衡，衡量怎樣才是對整體經濟最有利的政策。
- 2.14 大體上，競爭政策是在工商局局長職責範圍之內。此外，個別政策局亦負責在其權限之內的行業促進競爭。這安排使政府能維持一個整體的競爭政策，亦同時能顧及不同行業的個別需要。
- 2.15 我們的競爭政策既與自由貿易和開放市場的方式一致，又能切合實際和迎合不同行業的需要。我們的目的是要促進競爭，並締造合適的市場情況，俾能改善香港的競爭過程及增加經濟效益。
- 2.16 上述政策為我們帶來莫大裨益。在過去三年，香港都獲美國傳統基金會評為全球最自由的經濟體系。此外，世界經濟論壇、加拿大的弗雷澤學院，以及國際管理發展學會均給予香港的國際競爭力和經濟自由度極高的評級（首三名之內）。

第三章 消費者委員會的評估

- 3.1 消費者委員會在一九九六年十一月完成了一份評估香港整體競爭環境的報告書。報告中宣稱，雖然香港在近數十年經濟成就超卓，但要維持競爭優勢，將要面對莫大挑戰，原因是：
- (a) 隨著電訊科技及其他交通運輸的發展，香港的地理位置優勢已不如前；
 - (b) 其他發展較遲緩的經濟體系已採納了開放政策，吸引外貿和投資，削弱香港以往在外貿方面所佔的競爭優勢；
 - (c) 香港的經濟，由以製造業為主轉為以服務業為主。消費者委員會認為由於某些服務行業是屬於非貿易性質，因而不需要面對國際競爭。消委會指出，某些行業如零售銀行服務、超級市場、氣體燃料供應、電話及本地電視廣播等，所存在的競爭甚少。這現象最終會削弱香港的國際競爭力，因為這些屬於非貿易性的服務對貿易行業的生產極為重要，並會直接影響其製成品的成本；及
 - (d) 國際組織如世界貿易組織（下稱世貿組織）越來越重視貿易與競爭政策的連繫。消費者委員會表明，如要在世貿組織及亞太區經濟合作組織（下稱亞太經合組織）等全球貿易組織獲得全面和平等的參與機會，實施全面的內部競爭政

策將成為一個先決條件。如果沒有反壟斷規則，我們要求改進貿易政策的據理能力便會減低。

3.2 消委會認為政府以因應個別行業而訂定競爭條款的方式來促進競爭，並不足以讓我們應付未來的重大挑戰。更具體地說，消委會對這方式的批評如下：

- (a) 這方式未能令政府全面地、以一致的政策去促進市場競爭；
- (b) 缺乏統一性，令政府部門之間重複耗用資源；及
- (c) 只有少數行業受政府監管。

3.3 消委會強調，如果沒有一套訂明整體方針的法例和一個負責監管的機關，如何公平和一視同仁地對待各行業，將會成為一個棘手的問題，因為各行業將會為著維護本身的利益游說有關的政府部門或機構修改監管制度。

3.4 消費者委員會認定了某些行業因為市場存在運作問題，消費者和企業需承擔更高的價格。此外，由於大部分已發展的經濟體系及新興工業經濟體系均訂有競爭法（包括中國內地、南韓及中華台北），消費者委員會認為，若香港沒有競爭法，在國際組織上要求改善貿易政策和反對損害本港利益措施的據理能力便會被削弱。消委會相信，國際組織及其他國家已開始察覺到在香港經濟體系中，不論是在個別範疇或缺乏整體競爭法這兩方面，都有問題存在。

3.5 消費者委員會建議：

- (a) 引入全面競爭政策；
- (b) 制訂整體的競爭法，涵蓋市場上橫向和縱向的合謀協議及濫用市場優勢的情況。消委會認為法律制裁是唯一具透明度和有效的方法去防止及處理限制競爭的經營手法；
- (c) 設立競爭委員會，調查可能觸犯法例的個案；及
- (d) 設立上訴機關，聆聽對競爭委員會所作的決定的申訴。

3.6 消費者委員會認為，設立一個完善、切合實際需要並備有適當制衡機制的競爭系統，有以下優點：

- (a) 減少官僚架構及對企業的監管；
- (b) 具一致性，使所有市場參與者清楚了解競爭法的內容及可預計情況；及
- (c) 適用於各種市場情況。

3.7 總括而言，消費者委員會認為競爭政策不會令政府增加開支。反之，這政策訂立基礎規則以促進競爭和保障消費者權益。

第四章 政府的回應

未來挑戰

- 4.1 我們完全贊同香港必須不斷鞏固實力，維持競爭優勢。這其實是政府整體經濟政策的要旨；所涵蓋的原則，遠遠超越促進競爭的範圍。舉例來說，政府於一九九七年四月設立了工商服務業推廣署這個專責機構，負責主動提出推廣工商服務業的具體方法。該署的職責之一，是減少繁雜的公事程序及消除過份監管的情況。該署亦處理一切關乎使香港發展為服務業經濟體系及亞洲重要服務中心的建議。此外，我們更研製了一套具前瞻性的工業支援政策，旨在提高本港整體生產力及國際競爭力。我們尤其致力促進科技的發展和應用，使本港的全球化生產網絡能維持競爭優勢。我們的策略，包括提供適當的實質基礎設施、在人力資源方面作投資，以及支持研究和發展活動。
- 4.2 我們不認同本港的服務業不需要面對國際競爭。提供有效率的服務，如電訊、金融和專業服務等，對每一個經濟體系都是非常重要的。而種種因素亦迫使服務提供者面對國際競爭；這些因素包括相若的服務需求、服務業人員及消費者更大的流動性，以及消費者擁有更詳盡的資料。另外，服務業亦需遵守基本貿易原則，如最惠國待遇條款、國民待遇及取消對進入市場的限制。只要新入行者可自由進入市場，市場上的經營者便必須

以具競爭力的方法營運。因此，服務業現時雖然未必如貨品貿易般開放，我們沒理由相信它將來不需面對同樣程度的競爭。

- 4.3 我們不相信本港現行的競爭政策已削弱本港在國際市場上的參與地位。國際間並無清楚認定每個經濟體系都必須引入競爭法，也沒有施加這方面的壓力。亞太經合組織各成員並沒有達成共識，確定競爭法是競爭政策不可或缺的一環。對世貿組織成員而言，雖然在不同貿易協議中都存有某些條文，訂明成員有責任防止某種違反競爭原則的營商手法，卻並無具體說明應採取的措施。其實，有關競爭的討論只是最近才展開，而一切有關的討論暫時只圍繞著貿易與競爭政策的相互關係，相信短期內，國際間不會達成共識，制訂一致的競爭規則。

改善現行競爭政策

- 4.4 消費者委員會指出，政府現行的競爭政策仍有改善的餘地。我們贊同這觀點，並樂意採納消委會有建設性的意見。
- 4.5 我們同意現行的競爭政策可以更積極、更具透明度和更一致。我們願意為營商者及貿易夥伴作一個榜樣，確保政府的機制能助長競爭。我們會採納下列措施：
- (a) 發表**政策聲明**，說明促進競爭的目的和指引原則。我們會要求政府所有政策局和部門依循上述目的，並鼓勵在其權限之內的組織依循有關政策目標。此舉可確保有關政策具一致性和透明度；
 - (b) 要求所有政策局以**競爭為出發點**，在向

行政會議及臨時立法會提交的重要政策文件中，具體說明政策對競爭的影響。我們亦會要求各政策局檢討現行的政策和規例，以減少對市場可競逐性的負面影響及除去限制競爭的做法。這可避免政府政策在經濟體系中製造任何違反競爭的情況；及

- (c) 要求所有政策局和部門提出**新措施**，在考慮到其他的政策目的之餘，促進其轄下的行業之內的競爭。這可表明政府率先促進競爭的決心。

4.6 為提供一個能協調及專門討論關乎促進競爭政策事宜的機制，我們將設立《競爭政策諮詢委員會》，由財政司司長任主席。委員會將監察依循政策目的的程序及各項檢討工作的進度，並評估新措施建議的可行性。我們會視乎需要，邀請消費者委員會及有關的私營機構參與討論。我們預計該委員會將盡快展開工作。

4.7 為配合政府的工作，我們會：

- (a) 請求消費者委員會的營商研究部繼續監察及**檢討某些行業的營商手法**。這些行業傾向於使用不公平手法，損及消費者利益。我們會要求消委會繼續其出色工作、諮詢有關的政策局和部門，以及提交建議供《競爭政策諮詢委員會》審議；及
- (b) 請求消費者委員會協助及鼓勵行業公會為香港各行業制訂**實務守則**，以促進香港各行業間的競爭。這與消委會的法定責任相符。

- 4.8 上述措施會令我們在促進本港競爭方面跨進一大步。由政府率領，並在消費者委員會支持之下，我們希望傳達一個清楚的信息，就是我們絕不鼓勵限制競爭或不公平的營商手法。

第五章 香港是否需要競爭法？

- 5.1 消費者委員會認為，有效的競爭政策必須有競爭法支持。訂立競爭法可確保政府以公開及一致的方式來處理違反競爭的手法，並賦予政府權力去調查、制止及預防任何妨礙或違反競爭的行為。消委會亦建議競爭法起初應涵蓋市場上橫向¹和縱向²的合謀協議，以及濫用市場支配地位的情況³。
- 5.2 消費者委員會建議，為執行建議中的競爭法，政府必須設立競爭委員會。該委員會應為獨立機構，不在政府行政架構之內。委員會應就競爭政策向政府提出意見；確保競爭法例得以切實施行；考慮並建議改善有關法例，以及為保障公眾利益，向政府建議修改

¹ **橫向協議**是指競爭對手之間的協議，目的通常是提高或控制價格（所謂「操縱價格」）；壓低投標價格（「串通投標」）；分配特定顧客或銷售區域予某些公司，而不與其他公司爭奪銷售區域或顧客（「分佔市場」）；或拒與某些公司進行交易，因為這些公司供應商品予市場上其他公司（「聯合抵制」）。

² **縱向協議**是指供應商與經銷商或零售商之間的協議，目的通常是規定產品不能以低於某一價格售予顧客（所謂「操縱轉售價」）；要求某一零售商或經銷商不出售與供應商的產品競爭的產品（「獨家經營」）；或要求某種產品的購買者向同一供應商購買其他產品（「強迫搭賣」）。

³ **濫用市場壟斷地位**通常是指以減價去淘汰競爭對手（「掠奪性定價」），或以不同條件售賣貨品予部分顧客（「區別待遇」）。

監管制度，促進競爭。競爭委員會作出的決定，可由上訴機關覆核（而非由法庭覆核）。

競爭法的優點

5.3 我們已審慎考慮以立法方式來對付違反競爭行為的利弊。競爭法可帶來以下的好處：

- (a) 表示政府決意在香港促進競爭，並確保各行業一律遵守所訂的要求，而非只限於在政府內部遵行；
- (b) 將「不公平」營商手法法定為不合法行為，促進良性競爭及保障消費者權益。我們已有法例保障消費者，不致因不安全消費品及不合情理交易條款等蒙受損失；制訂法例約束「不公平」營商手法，與政府致力施行的「保障消費者合法權益」的政策是一致的；
- (c) 訂定可依法執行的制裁條款，懲治非法活動；及
- (d) 使香港與參加世貿組織和亞太經合組織的其他貿易夥伴看齊；該些貿易夥伴大多已制訂了競爭法例。

5.4 然而，我們亦注意到：

- (a) 有好些例子可清楚說明，即使沒有法例作後盾，我們仍可以一致和具透明度地推行政策；本港的自由貿易和開放市場的原則便是一例。要成功推行競爭政策，競爭法並非是必不可少的；
- (b) 何謂「公平」或「不公平」的營商手法，並沒有清晰的規則或國際標準來界

定。許多司法管轄區都假定合謀協議本身是不良行為，所以是不合法的；有些司法管轄區則根據情理來判斷。若我們要測試市場是否可容易進入及可競爭，我們希望及需要定為非法的營商手法未必與其他司法管轄區所定的一樣。建議施行的競爭法中有許多細則必然會流於主觀及引起爭議，並有可能會帶來法律上的質疑及長久的訴訟；

- (c) 行政指引或實務守則比法例更為靈活。由行業聯會制訂的指引或守則，對其會員同樣亦可有約束力。沒有嚴酷的法律，我們仍可通過其他方法，發揮阻嚇作用；
- (d) 我們也曾研究消費者委員會的見解，如香港缺乏競爭法，會否削弱我們在世界市場如世貿組織及亞太經合組織中的國際地位。雖然這些場合裡有些意見認為香港和其他幾個經濟體系應引入某種形式的競爭法，但我們自信有一個很容易辯護和令人信服的情況。訂立競爭法，並非達到世貿組織 / 亞太經合組織的促進自由開放貿易目的的唯一途徑。我們一直以來，雖然沒有競爭法，但都能成功地達致貿易和競爭政策的目的。我們亦察覺到，大多數的亞太經合組織的經濟體系（如韓國及紐西蘭），都是在其經濟體系由一個較受高度監管的模式轉為較自由的模式時制定競爭法的。我們的經濟體系長期以來一直處於這種自由的模式。自由市場力量一直令香港獲益；我們須小心謹慎，不應擾亂使我們得益的營商環境。

競爭法的缺點

5.5 我們已考慮過以立法形式促進競爭的弊處或制肘，其中包括：

- (a) **矯枉過正**：由於市場上的實際情況每每不同，我們很難預先判斷營商手法對競爭的影響。我們同意某種形式的橫向的限制競爭行為，如操縱價格及串通投標等，可能對消費者或其他市場參與者不公平。我們會遏止此等行為。不過，這些行為對經濟效益實際上造成怎樣的影響，不一定能清楚斷定。一套概括性的競爭法，並不能顧及個別行業的特別需要。例如：
 - (i) 許多公司若訂立合謀協議，會被視為違反競爭原則；但這些公司的目的，可能是為了獲得規模經濟，或為了提高服務質素。這是提高調配效率的一種方法，我們不應輕率地以競爭政策的狹窄意義加以阻止；及
 - (ii) 市場若由一群已有鞏固勢力的經營者所壟斷，可能令新入行者難以競爭；但即如此，特別優待新入行者亦非政府的目的。我們期望能維護競爭的過程而不是當中的競爭者。只要市場仍屬可進入及可競逐，自由市場動力便會發揮效力，決定誰可進入市場、繼續經營或被淘汰。

簡而言之，看來似乎會妨礙、限制或扭

曲競爭的行為，並不一定是不合情理的。我們必須從另一角度作更詳細的分析，確定它們有否限制其他經營者進入市場或在市場上競逐，或它們是否蓄意爭取壟斷勢力，而非進行競爭或提高效率。以法例來一律禁制這等手法，似乎是矯枉過正。

- (b) **製造不明朗情況**：如我們要草擬一套概括性的競爭法，我們很可能要首先限制某些行為，然後確定背後的意圖，再決定如何處罰。由於法例是會一致地對待各行業，它將不能顧及某類行業的需要。企業家會因而感到無所適從。許多商會也的確曾表示擔心競爭法會製造不明朗情況。
- (c) **執行法例的問題及矛盾**：執行反壟斷法，需要有專門人才及規模龐大的組織來支持。甚麼行為才算是非法，我們尚且未能確定，更遑論期望在初期提出論據支持成立行政機構。持久的法庭訴訟很可能會不斷增加，因為被告人往往會為維護本身的重大商業利益而提出強烈反駁。我們亦須研究建議成立的競爭委員會如何與其他監管機構並存。我們認為循序漸進的方式比全面的禁制更為可取。
- (d) **有損自由開放貿易的原則**：若政府要立法一律禁止某些商業活動，本港奉行的自由開放貿易政策便有可能受到損害，最終亦會削弱本港的競爭力。根據外國的經驗，經濟體系的反壟斷法的範圍和有關機構的規模，並不一定與該經濟體系的競爭力成正比。新加坡和香港

經常被譽為世界上最具競爭力的經濟體系，但兩者都沒有訂立整體的競爭法；這對反壟斷法的倡議者，的確是個諷刺。這兩個地區的成功之處是讓市場發揮動力自由運作。

- 5.6 總的來說，我們考慮到一套概括性的競爭法可能會製造不明朗情況，尤其對商界而言，因此我們認為採納消費者委員會的建議，是弊多於利。
- 5.7 為配合本港的自由貿易及政府盡量不干預的原則，我們寧可採用較少滋擾成分但卻較深入的方法來促進競爭。這包括頒布自我監管的實務守則，以監察不同行業的營商手法，以及在必要時，在考慮過個別行業的情況後，以修改法例來處理違反競爭的問題。我們不反對修訂法例，但不認為現階段的橫向和縱向限制或濫用市場支配地位的情況，足以支持立法完全禁止的建議。我們提倡的方法的另一優點是，我們不需要承擔設立競爭委員會及上訴機關等可能相當龐大的行政機構的重責。

第六章 公眾意見摘要

- 6.1 消費者委員會就香港整體競爭情況所作的報告具有深遠的影響。因此我們在一九九六年十二月至一九九七年三月期間諮詢了超過 110 家具代表性的機構，並接獲 88 份回覆。下文概述這些機構的主流意見。
- 6.2 本文的附件載列所有經我們諮詢或曾提出意見的機構名稱。

意見摘要

- (A) 是否有需要引入全面的競爭政策？
- 6.3 回覆的機構大多數都贊同香港應繼續加強競爭優勢。然而，至於政府應否改變現行的不干預政策和因應各行業情況來促進競爭的做法，以及是否需要作法例及結構上的改變來改善競爭環境，各機構則有不同的意見。
- 6.4 大部分回覆者堅信自由貿易的基本原則一直對香港有利，且沒有證據顯示不公平貿易的情況十分嚴重。他們告誡政府，以全面的競爭政策取代因應個別行業需要而制訂政策的做法，會削弱政府在應付個別行業要面對的特別情況方面的效率和成效。小部分回覆者認為實際威脅香港競爭優勢的是土地與勞工價格高企、通貨膨脹和政府干預。消費者委員會所提議的訂定基本政策和修改

法例，是不必要的。他們認為不應干預自由經濟體系的運作，更懷疑制訂全面的競爭法例是否確實能提高香港在國際市場上的談判地位。

6.5 另一方面，數名回覆者，包括一些新入行的公司，表示贊成更詳細地檢討香港的整體競爭環境，並強調一些現有的市場參與者的確享有市場支配地位。

6.6 **具體建議**：我們接獲的具體建議包括：

- (a) 政府應制訂一套更具體的競爭政策，加深經營者對競爭的認識和確保政府決策能顧及競爭的問題，以及檢討現行規例，促進競爭；
- (b) 當消費者委員會察覺某些行業中出現對社會不利的不完全競爭的情況時，消委會應在政府的支援下，與市場參與者商討以自動自覺或自我調節的方式解決問題；
- (c) 政府應以明智審慎的態度及均衡的方式制訂及推行任何具體的競爭政策，不應有損目前的政府不干預的商業環境；
- (d) 香港的競爭政策不應只維護消費者利益，而應該著眼於消除高成本架構，以便提高本港出口貨品及服務的競爭力；
- (e) 政府不應貿然行事，在實施消費者委員會建議而作出的改變前，應仔細研究問題所涉及的範圍及改變所會帶來的影響；
- (f) 任何競爭政策都必須符合全球趨勢（例

如，香港的貨櫃碼頭業有大量小規模經營者經營，這是違反區內工業邏輯的)；以切合實際的方式，在各行業內維持競爭；保持香港在區內的策略性地位；及

- (g) 在擬訂競爭政策細則時，應考慮香港以外的節目供應者在保護知識產權方面的要求。

(B) 應否制訂整體的競爭法？

6.7 大部分回覆者對引入概括性的競爭法的建議均表示有所保留，並提醒政府在決定前要三思。

6.8 許多回覆者不同意目前香港的不公平營商手法已嚴重至需要修訂法例的地步。另有一些回覆者雖承認確有這方面的問題，但質疑立法是否正確的解決辦法。他們所提的具體意見，摘要如下：

- (a) 建議訂立的法例有高度干預成分，公眾和消費者都會因而付上高昂代價。政府過分監管及作不必要的干預只會抑制投資和商業活動；
- (b) 訂立法例會令商人在香港營商時要處理更複雜的問題，及增加遵守規例所需的成本。此舉更會與現有的監管制度的功用重複或重疊；
- (c) 建議制訂的法例可能會因太籠統而難以執行，又或因太具體而抑制投資；
- (d) 從經濟的角度看，縱向和橫向的協議可

以是高效益和合理的。因此，一套概括性的競爭法會將完全無害的活動也納入法網。這會鼓勵不合理或不必要的破壞行動，帶來反效果；

- (e) 競爭法可能會減慢香港商界對市場轉變的反應；在某些行業裏，合併和收購都是普遍的商業行為，競爭法會妨礙這些行業的發展；
- (f) 訂立法例管制市場上濫用集體支配地位、合併和收購的情況，會削弱香港各行業的競爭力；
- (g) 回覆者質疑引入競爭法是否真能如預期中帶來公平和一致的情況、減少監管，以及在有關的國際市場上提高本港的洽談地位；及
- (h) 執行競爭法的花費可能會過巨。

6.9 另一方面，樂意考慮立法建議的回覆者指出：

- (a) 制訂競爭政策及引入競爭法有助吸引更多投資及鞏固香港在貿易洽談上的地位；
- (b) 我們應小心界定競爭規例的約束對象，避免已有高度競爭的行業帶來不必要的負擔，以及避免使人誤會政府不公平對待成功及大規模企業；
- (c) 我們應以現行的防止不公平貿易的指引，如在銀行、電訊和廣播等行業所使用的作為依據，來制訂一些適用於各行業的基本規則；

- (d) 我們可以制訂指引給商界，管制合併和收購。市場上有合併和收購活動顯示競爭正日漸激烈，而此類活動並不一定對消費者或競爭帶來損害；
- (e) 建議中競爭法的含糊條款（如「扭曲競爭」）有可能引致始料不及的後果；
- (f) 若要草擬競爭法，我們應在銀行業中豁免香港銀行公會，不受建議中的法例約束；
- (g) 在電訊業內，應執行競爭法的一般原則，但競爭委員會應配合（而非取代）電訊管理局在處理不公平營商手法方面的工作；
- (h) 對於不同的廣播或電訊業組織，競爭法內應訂有一套通用的規定，方便監察及執法；
- (i) 競爭法例中訂明的制裁，應只限於發出禁制令，禁止違法行為，而不應包括罰款或賠償給受害的一方；
- (j) 有關法例應保障香港的公司，不會受國際競爭者的不公平對待；及
- (k) 香港應考慮引入某些法例，防止內地的國營企業利用本身的官方或半官方地位在競爭中佔優。

(C) 應否設立競爭委員會？

6.10 大部分回覆者對此項建議均持保留態度，所

提出的主要原因是：

- (a) 不清楚為何處理競爭事宜的工作要由建議成立的競爭委員會而非由政府承擔；
- (b) 設立競爭委員會會引起角色衝突的情況，並會混淆政府現有政策局與監管組織之間的職責及權力；
- (c) 競爭委員會會演變為龐大的官僚機構，削弱香港的競爭力；
- (d) 該委員會不會有足夠專門知識及靈活性去處理個別行業的技術要求，尤其是那些涉及日新月異的技術的行業（如廣播業及電訊業）；及
- (e) 賦予建議設立的競爭委員會諮詢、調查及司法的權力，會令委員會權力過大。

6.11 **具體建議：**部分回覆者願意考慮設立競爭委員會的建議，並提出以下具體意見：

- (a) 建議設立的競爭委員會應屬小規模，它的架構在需要時亦可以縮小，此舉可避免不必要的官僚架構及公共開支；
- (b) 建議設立的競爭委員會必須具透明度及受公眾監察；
- (c) 我們應以循序漸進的方式來設立競爭委員會；其職責範圍起初應只限於處理合謀協議及濫用市場支配地位如壟斷性定價等行為；
- (d) 競爭委員會應與其他政府部門及其他

現有的監管組織（如廣播事務管理局、電訊管理局及證券及期貨事務監察委員會）合作，不應存有官僚作風。該委員會應就競爭政策事宜向政府提出意見，並考慮及建議改善有關法例；

- (e) 委員會必須獨立、有效，以及有足夠資源去迅速地處理投訴，並具有權力調查可能違法的個案；及
- (f) 建議設立的競爭委員會不應使電訊管理局在電訊業內行使的權力減弱或變得複雜。

(D) 應否設立上訴機關？

6.12 對於設立上訴機關的建議，大部分回覆者都是**無意見或不予置評**。有表達意見者多數質疑為何上訴機關會較法庭更適合執行有關工作。一名回覆者表示根據建議的監管系統而實施的制裁，應只限於禁止某些行為，而不應包括罰款或賠償予受害的一方。另一名回覆者提議制裁應限於罰款而不應為刑事處罰。

主流意見

6.13 公眾大多數贊同：

- (a) 維持及加強香港的競爭優勢；
- (b) 在現有的機制之內，加深公眾對競爭的了解及鼓勵公平營商手法；
- (c) 更仔細地檢討訂立競爭法的需要及法

例所涉及的範圍，並更廣泛地諮詢公眾的意見才作決定；

- (d) 在作出建議中任何結構上的改變時，應循序漸進，以及防止建議設立的競爭委員會發展為不必要的官僚機構或重複其他管理組織（如電訊管理局）的工作及監管機制（如管制計劃）的功用；及
- (e) 檢討設立一法定上訴機關而不利用現有司法制度的建議是否恰當。

6.14 大部分對消費者委員會的報告作出回應的機構都以極其專業和縝密的態度提供意見。雖然我們未能一一採納所有寶貴的意見，但各項觀點都有助我們規劃未來的動向，我們在此謹向各機構致以衷心謝意。

第七章 結論

- 7.1 消費者委員會就香港競爭政策所作的報告及早前各行業進行的研究，激發起連串有建設性的討論，焦點在於究竟香港的競爭狀況如何，以及我們應如何確保本港的競爭政策繼續使我們得益。
- 7.2 我們相信，適合香港的競爭政策應以增加經濟效益為目的，主要是靠促進競爭、經濟實力及競爭力幾方面去實現。要確知市場上是否有競爭，必須要看是否可以進入市場和市場內是否可以競逐。
- 7.3 在考慮消費者委員會的報告後，我們樂意採納引進競爭政策的建議。我們須進行的工作包括：
- (a) 發表清晰的政策聲明，闡明政府的目的，是促進競爭及抑制不同形式的限制競爭營商手法；
 - (b) 要求所有政策局在訂定新政策或進行政策檢討時，顧及競爭的角度；
 - (c) 要求所有政策局和部門提出有關促進競爭的新措施；
 - (d) 設立高層次的《競爭政策諮詢委員會》處理競爭事宜，主席由財政司司長擔任，委員包括非官方人士。委員會可肩負具前瞻性的工作，詳細審核政府的

現行政策及慣例，確保沒有違反競爭的原則；若該等政策和慣例必須繼續施行，則要有確實而合理的理由支持。委員會亦可在合適的情況下，檢討其他競爭政策事宜；

- (e) 請求消費者委員會的營商研究部繼續監察及檢討容易萌生「不公平」交易活動的行業的營商手法；及
- (f) 促請消費者委員會進一步協助企業制訂支持競爭的實務守則。

7.4 我們已審慎檢討在現階段為香港制定一套概括性的競爭法的贊成和反對意見。我們相信避免立法的方式更適合本港的經濟體系。

7.5 怎樣才是促進競爭的最佳方法，是一個經常引起經濟學家、律師及企業家激烈爭議的課題。我們相信一套不干預市場、全面的競爭政策，附以按個別行業需要而訂立的規例，最能迎合香港目前經濟發展的需要。我們確信實行上文概述的各項措施，足以令我們在促進競爭方面跨進踏實的一大步。

消費者委員會競爭政策報告

諮詢名單

(A) 商會
(在 12 個團體中，有 8 個作出回應)

香港美國商會
香港澳洲商會
香港英商會
香港加拿大商會
香港中華總商會
香港中華廠商聯合會
香港總商會
香港印度商會
香港日本人商工會議所
香港韓人商工會
香港瑞典商會
新加坡商會(香港)

(B) 商界委員會及商業協會
(在 12 個團體中，有 6 個作出回應)

英國商務駐港專員
Italian Business Association
墨西哥商會
Finnish Business Council
香港荷蘭商會
德國貿易協會
法商協會
紐西蘭商會
Swiss Business Council in Hong Kong
日本貿易振興會(香港)
The Spanish Business Association
香港出口商會

(C) 工商團體

(1) 一般

(10 個團體全部作出回應)

貿易諮詢委員會
香港零售管理協會
香港工業總會
香港生產力促進局
香港貿易發展局
香港貨運業協會有限公司
中小型企業委員會
太平洋經濟合作香港委員會
紡織業諮詢委員會
食米業諮詢委員會

(2) 財經事務

(6 個團體全部作出回應)

香港銀行公會
香港金融管理局
證券及期貨事務監察委員會
香港聯合交易所
香港期貨交易所有限公司
香港有限制牌照銀行及
接受存款公司公會

(3) 氣體及電力供應

(在 7 個團體中，有 6 個作出回應)

中華電力有限公司
香港中華煤氣有限公司
香港電燈有限公司
香港加德士有限公司
埃索石油香港有限公司

香港美孚石油有限公司
香港蜆殼有限公司

(4) 船務
(6 個團體全部作出回應)

現代貨箱碼頭有限公司
美商海陸聯運有限公司
中遠-國際貨櫃碼頭(香港)有限公司
香港國際貨櫃碼頭有限公司
香港付貨人委員會
香港定期班輪協會

(5) 電訊
(6 個團體全部作出回應)

電訊管理局
香港電訊有限公司
和記電訊有限公司
香港新電訊有限公司
新世界電話
香港通訊業聯會

(6) 廣播
(9 個團體全部作出回應)

廣播事務管理局
影視及娛樂事務管理處
香港電台
亞洲電視
衛星電視
電視廣播有限公司
九龍倉通訊投資有限公司
新城廣播有限公司

香港商業廣播有限公司

- (7) 住宅物業市場
(在 13 個團體中，有 9 個作出回應)

土地發展公司
香港房屋協會
香港房屋委員會
地政及規劃諮詢委員會
長遠房屋策略督導小組
香港物業管理公司協會
英國特許屋宇經理學會香港分會
英國特許建造學會(香港)
香港地產代理商協會
香港地產建設商會
地產代理聯會有限公司
香港地產行政學會
香港地產代理專業協會

- (8) 交通
(在 9 個團體中，有 3 個作出回應)

交通諮詢委員會
香港地下鐵路公司
九廣鐵路公司
城巴有限公司
九龍巴士(1933)有限公司
中華汽車有限公司
新大嶼山巴士(1973)有限公司
天星小輪有限公司
香港小輪(集團)有限公司

- (9) 旅遊業
(兩個團體全部作出回應)

香港旅遊業議會

香港旅遊協會

- (10) 保險業
(1 個團體作出回應)

香港保險業聯會

- (11) 超級市場
(在 6 個團體中，有兩個作出回應)

惠康有限公司
香港 71 便利店有限公司
廣南(KK)超級市場有限公司
百佳有限公司
OK 便利店
華潤百貨有限公司

- (D) 專業團體
(在 10 個團體中，有 8 個作出回應)

香港律師會
香港大律師公會
香港建築師學會
香港工程師學會
香港規劃師學會
香港測量師學會
香港管理專業協會
香港會計師公會
香港醫學會
製藥工業香港聯會

- (E) 教育學院
(在 7 個團體中，有 6 個作出回應)

香港大學經濟金融學院
香港中文大學經濟系

香港城市大學經濟及金融學系
香港科技大學經濟系
香港浸會大學經濟系
香港理工大學商業系
嶺南學院公共政策研究中心

(F) 其他
(6 份意見書)

香港民主促進會
香港城市大學地產代理課程 94, 95, 97
屆畢業生成員
葵青區議會
九龍城區議會
沙田區議會
觀塘區議會