

政府对  
消费者委员会所发表的  
《公平竞争政策：香港经济繁荣之关键》  
报告书的回应

工商局  
香港特别行政区政府  
一九九七年十一月

第一章	引言	1
第二章	香港的竞争政策	4
	目的	4
	现行政策	6
第三章	消费者委员会的评估	10
第四章	政府的回应	13
	未来挑战	13
	改善现行竞争政策	14
第五章	香港是否需要竞争法？	17
	竞争法的优点	18
	竞争法的缺点	20
第六章	公众意见摘要	23
	意见摘要	23
	主流意见	29
第七章	结论	31
附件	谘询名单	33

# 第一章 引言

- 1.1 我们感谢消费者委员会就香港的竞争政策撰写了一份非常全面的报告。这份名为《公平竞争政策：香港经济繁荣之关键》之报告是政府在一九九三年委托消费者委员会就本港目前的竞争情况进行一系列研究所提交的报告中的最后一份，也是最重要的一份。
- 1.2 自一九九三年至一九九六年，我们委托消费者委员会就银行、超级市场、气体燃料供应、广播、电讯及私人住宅楼宇市场等六个行业的竞争情况进行研究，而有关的报告亦已完成。这些研究提出了一些积极措施，从而维护竞争。政府对消委会所提出的许多建议都乐意采纳，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) 设立能源谘询委员会，就能源政策及有关事宜向政府提供意见；委托顾问公司研究为气体燃料供应设立共同输送系统的可行性；及
  - (c) 调低对本港两家广播公司广告收入征收的专利税率。
- 1.3 消费者委员会于一九九六年十一月发表了最后一份报告，全面探讨本港的竞争状况。报告再次肯定，促进内部竞争对维持香港在国际间的竞争优势非常重要，并极力主张政

府：

- (a) 引进全面的竞争政策；
- (b) 制订竞争法，涵盖市场上横向和纵向的合谋协议及滥用市场优势的情况；及
- (c) 设立竞争委员会执行竞争法，以及就竞争政策向政府提出意见；设立上诉机关，聆讯对竞争委员会所作的决定的申诉。

1.4 鉴于市场竞争及约束竞争的种种行为，对社会各阶层均会带来影响，因此，我们在确定未来路向之前，积极征求公众的意见和回应。在一九九六年十二月至一九九七年三月期间，我们咨询超过 110 家机构，包括商会、行业及专业协会、不同行业的主要机构，以及专上教育学院，共接获 88 份回复。大部分给予回复的机构对咨询工作均极之重视，所给予的宝贵意见使我们得到莫大裨益。各机构的名称载于本文的附件，本局谨藉此向有关机构致谢。

1.5 本局在政府内部成立一跨部门工作小组，研究接获的建议。我们曾经研究亚太区多个经济体系的竞争政策和法例，并与多名在研究竞争事宜方面享誉国际的专家讨论有关课题。

1.6 这本小册子胪列政府就消费者委员会报告中的主要议题和建议所作的回应。本局了解到促进竞争是非常复杂的问题，同时国际间仍未就怎样才是最佳的竞争模式达致共识。我们已准备参照其他经济体系在这方面的经验，致力采取措施促进竞争及增加经济效益。我们相信我们建议进行的工作，能切实

地解决消费者委员会所关注的许多问题，和完全符合一向令香港受益的自由贸易及政府尽量不干预的基本经济原则。

- 1.7 这份回应文件，表明了政府在为香港制订一套竞争政策方面，跨进了重要、更积极和更具透明度的一步。我们乐意与消费者委员会再作讨论，亦希望各行业之间继续商议此课题。此外，我们将不断地检讨我们促进竞争的策略，藉以增加经济效益。

## 第二章 香港的竞争政策

2.1 在回应消费者委员会的建议之前，让我们先说明香港的竞争政策的目的是涵盖范围，并介绍我们推行这项政策的情况。

### 目的

#### 经济效益

2.2 从社会的角度看，竞争政策的主要目的是增加经济效益或尽量利用资源。经济效益本身是一个范围甚广的概念，可包含不同范畴；例如，经济效益可以指：

- (a) 从特定的投入量获取更高的输出量（技术效率）；
- (b) 改善资源在不同用途之间的调配（调配效率）；
- (c) 提高管理或其他的效率；及/或
- (d) 提高市场对不断转变的需求和供应情况的敏感度（动态效率）。

2.3 由于经济效益本来就是动态的，我们必须更仔细研究竞争与经济效益的关系。举例来说，某些似乎从静态的角度看，是违反竞争的商业行为，可能是受市场的推动而出现的，因

而在动态的意义上并不会与经济效益的原则背道而驰。

### 市场的可竞逐程度

- 2.4 要测试市场上是否有竞争，一般做法是研究**市场结构**（多数是借着观察市场参与者的规模和数目及市场集中比率）和**市场表现**（多数是靠观察因市场表现而产生的资源调配结果，以及市场的效率、技术发展、稳定性和公平程度）。当今的趋势是较着重**市场行为或表现的测试**（当一些公司的行为，足以限制其他公司进入市场的能力或市场内的竞逐程度，该等行为将被视为反竞争行为）。因此，只要其他公司仍能进入市场及在市场内竞逐，即使看来有垄断情况又或当中只存在一家享有支配地位的公司，亦不一定表示该市场是违反竞争原则的。此外，虽然市场上可能只有数家公司营业，但我们也不可因而断定该市场缺乏竞争，因为这几家公司之间的竞争可能是非常激烈的。

### 其他目的

- 2.5 许多经济体系都会以下列各项为当地竞争政策的目的：
- (a) 促进自由竞争或自由贸易（如中国内地、澳洲、日本、纽西兰、英国）；
  - (b) 保障消费者或促进消费者权益（如中国内地、澳洲、日本）；
  - (c) 确保中、小型企业获得平等机会，成为经济体系中一份子（如加拿大）；

- (d) 维持「贸易秩序」；保障营商者的合法权利和利益；激发企业家的创新精神等（如中国内地、日本、南韩）；
- (e) 提高国际竞争力；使物价更具竞争力等（如英国、美国）；和
- (f) 促进经济稳定和增长（如中华台北）。

2.6 上述各项均属可取；但这些并非竞争政策的主要目的。举例来说，保障消费者本身已是一个独立的政策目的，并不一定能配合到竞争政策的目的（即增加经济效益）。一旦不同目的之间出现矛盾，不管是在竞争政策的广阔范围之内，或是在竞争政策与其他政策之间，我们都需要以经济体系整体的利益为前提，作出政策判断。

## 现行政策

2.7 我们致力促进自由贸易和竞争，政府亦奉行尽量避免干预市场力量这个基本经济原则，因为这样最能增加经济效益和实现贸易及竞争政策的最终共同目标。而可否进入市场和可否在市场内竞争则是公认用来测试市场上是否有竞争的方法。

2.8 我们鼓励各行业中有竞争。我们不会保护或资助贸易商或制造商。不论本地或国际贸易商和制造商，都不会在进入市场时，遇到任何障碍。我们对服务行业及制造业都一视同仁。随着科技不断发展，服务业不需面对外来竞争的日子已不复再。由于各国企业可自由进入香港大部分服务行业的市场，所以香港的服务提供者既要面对本地竞争，亦要应

付国际竞争。

- 2.9 虽然竞争会借着市场的自由力量，得到最大的发展，但我们察觉到，政府有时候亦需要采取若干程度上的干预。举例来说，为了遏止不公平的营商手法、维护竞争和保障消费者权益，我们已制定一整套法律措施，其中包括：
- (a) 《消费品安全条例》，这订明消费品的制造商、入口商和供应商均有法定责任，确保其供应予本地消费市场的商品符合一般安全规定；
  - (b) 《不合情理合约条例》，这赋予本港法庭权力，可拒绝执行或修订有关商品销售或服务供应的消费者合约中不合情理的条款；
  - (c) 《服务提供(隐含条款)条例》，这订明服务供应者有责任在合理的时间之内，谨慎地和以符合要求的技能去提供服务；
  - (d) 《货品售卖条例》，这规定销售商在售卖商品时，需要遵守一条不言而喻的条款，就是所供应的商品已达到适销的质量，而除非买家已有足够机会检查商品，否则买家是有权拒收有损坏的商品的；及
  - (e) 《商品说明条例》，这禁止在售卖商品时提供虚假的商品说明、虚假的标记及失实的陈述。
- 2.10 除此之外，消费者委员会亦负责管理消费者诉讼基金，协助消费者个别或集体地向不法商人采取法律行动。我们亦已调配资源予消费者委员会的营商研究部，审查可能妨碍、

限制或扭曲竞争的营商手法，就如何促进良性竞争向政府提出建议。

2.11 在某些情况下，若干程度的政府管制是需要的，例如投入市场的资金额可能非常庞大（如广播业），或市场需要审慎或有效率的监管（如银行金融业），又或有需要保障消费者的长远利益（如提供公用服务的行业）。在这些情况下，政府便需要确保其容许存在的垄断或寡头垄断情况不会不必要地对消费者造成损害，例如是影响服务质素及消费者所需付的价格。

2.12 由于各行业的需要及特性不同，所以我们采纳了一套切合不同行业所需的政策来维护竞争。我们定期检讨各监管机制，确保它们仍能迎合当前的情况。我们亦尽量主动放宽管制的范围以促进竞争。例如：

- (a) 政府继一九九二年就电讯业进行全面的政策检讨之后，为本地固定电讯网络服务市场引入竞争。我们相信此举可促进业内的经济效益，并为香港从现在至下一世纪担任区内主要通讯中心作好准备。自一九九五年七月以来，政府已发牌予四个营运者，为本地提供固定电讯网络服务；
- (b) 从一九九三年开始，政府对本地电台及电视广播牌照的条款作出修改，加入「自由竞争条文」，以确保从事广播业者不会以不公平或违反竞争的手法营商；及
- (c) 从一九九一年开始，政府会在经济可行的情况下，以公开招标方式批出新路线网络的巴士及小轮专营权。从一九九七年九月开始，所有巴士路线都以非专有

为原则，而专营者都不会受到利润管制计划的约束。

- 2.13 虽然促进竞争是很重要，但这只是一个工具，而非一个目的。我们不会不惜任何代价去争取自由竞争。实际上，我们很多时候都要在促进竞争和其他政策之间，取个平衡，衡量怎样才是对整体经济最有利的政策。
- 2.14 大体上，竞争政策是在工商局局长职责范围之内。此外，个别政策局亦负责在其权限之内的行业促进竞争。这安排使政府能维持一个整体的竞争政策，亦同时能顾及不同行业的个别需要。
- 2.15 我们的竞争政策既与自由贸易和开放市场的方式一致，又能切合实际和迎合不同行业的需要。我们的目的是要促进竞争，并缔造合适的市场情况，俾能改善香港的竞争过程及增加经济效益。
- 2.16 上述政策为我们带来莫大裨益。在过去三年，香港都获美国传统基金会评为全球最自由的经济体系。此外，世界经济论坛、加拿大的弗雷泽学院，以及国际管理发展学会均给予香港的国际竞争力和经济自由度极高的评级（首三名之内）。

## 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) 隨着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占的競爭優勢；
  - (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系。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

策将成为一个先决条件。如果没有反垄断规则，我们要求改进贸易政策的据理能力便会减低。

3.2 消委会认为政府以因应个别行业而订定竞争条款的方式来促进竞争，并不足以让我们应付未来的重大挑战。更具体地说，消委会对这方式的批评如下：

- (a) 这方式未能令政府全面地、以一致的政策去促进市场竞争；
- (b) 缺乏统一性，令政府部门之间重复耗用资源；及
- (c) 只有少数行业受政府监管。

3.3 消委会强调，如果没有一套订明整体方针的法例和一个负责监管的机关，如何公平和一视同仁地对待各行业，将会成为一个棘手的问题，因为各行业将会为着维护本身的利益游说有关的政府部门或机构修改监管制度。

3.4 消费者委员会认定了某些行业因为市场存在运作问题，消费者和企业需承担更高的价格。此外，由于大部分已发展的经济体系及新兴工业经济体系均订有竞争法（包括中国内地、南韩及中华台北），消费者委员会认为，若香港没有竞争法，在国际组织上要求改善贸易政策和反对损害本港利益措施的据理能力便会被削弱。消委会相信，国际组织及其他国家已开始察觉到在香港经济体系中，不论是在个别范畴或缺乏整体竞争法这两方面，都有问题存在。

3.5 消费者委员会建议：

- (a) 引入全面竞争政策；
- (b) 制订整体的竞争法，涵盖市场上横向和纵向的合谋协议及滥用市场优势的情况。消委会认为法律制裁是唯一具透明度和有效的方法去防止及处理限制竞争的经营手法；
- (c) 设立竞争委员会，调查可能触犯法例的个案；及
- (d) 设立上诉机关，聆听对竞争委员会所作的决定的申诉。

3.6 消费者委员会认为，设立一个完善、切合实际需要并备有适当制衡机制的竞争系统，有以下优点：

- (a) 减少官僚架构及对企业的监管；
- (b) 具一致性，使所有市场参与者清楚了解竞争法的内容及可预计情况；及
- (c) 适用于各种市场情况。

3.7 总括而言，消费者委员会认为竞争政策不会令政府增加开支。反之，这政策订立基础规则以促进竞争和保障消费者权益。

## 第四章 政府的回應

### 未来挑战

- 4.1 我们完全赞同香港必须不断巩固实力，维持竞争优势。这其实是政府整体经济政策的要旨；所涵盖的原则，远远超越促进竞争的范围。举例来说，政府于一九九七年四月设立了工商服务业推广署这个专责机构，负责主动提出推广工商服务业的具体方法。该署的职责之一，是减少繁杂的公事程序及消除过份监管的情况。该署亦处理一切关乎使香港发展为服务业经济体系及亚洲重要服务中心的建议。此外，我们更研制了一套具前瞻性的工业支援政策，旨在提高本港整体生产力及国际竞争力。我们尤其致力促进科技的发展和运用，使本港的全球化生产网络能维持竞争优势。我们的策略，包括提供适当的实质基础设施、在人力资源方面作投资，以及支持研究和开展活动。
- 4.2 我们不认同本港的服务业不需要面对国际竞争。提供有效率的服务，如电讯、金融和专业服务等，对每一个经济体系都是非常重要的。而种种因素亦迫使服务提供者面对国际竞争；这些因素包括相若的服务需求、服务业人员及消费者更大的流动性，以及消费者拥有更详尽的资料。另外，服务业亦需遵守基本贸易原则，如最惠国待遇条款、国民待遇及取消对进入市场的限制。只要新入行者可自由进入市场，市场上的经营者便必须

以具竞争力的方法营运。因此，服务业现时虽然未必如货品贸易般开放，我们没理由相信它将来不需面对同样程度的竞争。

- 4.3 我们不相信本港现行的竞争政策已削弱本港在国际市场上的参与地位。国际间并无清楚认定每个经济体系都必须引入竞争法，也没有施加这方面的压力。亚太经合组织各成员并没有达成共识，确定竞争法是竞争政策不可或缺的一环。对世贸组织成员而言，虽然在不同贸易协议中都存有某些条文，订明成员有责任防止某种违反竞争原则的营商手法，却并无具体说明应采取的措施。其实，有关竞争的讨论只是最近才展开，而一切有关的讨论暂时只围绕着贸易与竞争政策的相互关系，相信短期内，国际间不会达成共识，制订一致的竞争规则。

## 改善现行竞争政策

- 4.4 消费者委员会指出，政府现行的竞争政策仍有改善的余地。我们赞同这观点，并乐意采纳消委会有建设性的意见。
- 4.5 我们同意现行的竞争政策可以更积极、更具透明度和更一致。我们愿意为营商者及贸易伙伴作一个榜样，确保政府的机制能助长竞争。我们会采纳下列措施：
- (a) 发表**政策声明**，说明促进竞争的目的和指引原则。我们会要求政府所有政策局和部门依循上述目的，并鼓励在其权限之内的组织依循有关政策目标。此举可确保有关政策具一致性和透明度；
  - (b) 要求所有政策局**以竞争为出发点**，在向

行政会议及临时立法会提交的重要政策文件中，具体说明政策对竞争的影响。我们亦会要求各政策局检讨现行的政策和规例，以减少对市场可竞逐性的负面影响及除去限制竞争的做法。这可避免政府政策在经济体系中制造任何违反竞争的情况；及

- (c) 要求所有政策局和部门提出**新措施**，在考虑到其他的政策目的之余，促进其辖下的行业之内的竞争。这可表明政府率先促进竞争的决心。

4.6 为提供一个能协调及专门讨论关乎促进竞争政策事宜的机制，我们将设立《竞争政策咨询委员会》，由财政司司长任主席。委员会将监察依循政策目的的程序及各项检讨工作的进度，并评估新措施建议的可行性。我们会视乎需要，邀请消费者委员会及有关的私营机构参与讨论。我们预计该委员会将尽快展开工作。

4.7 为配合政府的工作，我们会：

- (a) 请求消费者委员会的营商研究部继续监察及检讨**某些行业的营商手法**。这些行业倾向于使用不公平手法，损及消费者利益。我们会要求消委会继续其出色工作、咨询有关的政策局和部门，以及提交建议供《竞争政策咨询委员会》审议；及
- (b) 请求消费者委员会协助及鼓励行业公会为香港各行业制订**实务守则**，以促进香港各行业间的竞争。这与消委会的法定责任相符。

- 4.8 上述措施会令我们在促进本港竞争方面跨进一大步。由政府率领，并在消费者委员会支持之下，我们希望传达一个清楚的信息，就是我们绝不鼓励限制竞争或不公平的营商手法。

## 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<sup>1</sup>和縱向<sup>2</sup>的合謀協議，以及濫用市場支配地位的情況<sup>3</sup>。
- 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

---

<sup>1</sup> **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」）。

<sup>2</sup> **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」）。

<sup>3</sup> **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。甚麼行為才算是不合法，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 大部分回復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 許多回復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。另有一些回復者雖承認確有這方面的问题，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迭；
- (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，一套概括性的竞争法会将完全无害的活动也纳入法网。这会鼓励不合理或不必要的破坏行动，带来反效果；

- (e) 竞争法可能会减慢香港商界对市场转变的反应；在某些行业里，合并和收购都是普遍的商业行为，竞争法会妨碍这些行业的发展；
- (f) 订立法例管制市场上滥用集体支配地位、合并和收购的情况，会削弱香港各行业的竞争力；
- (g) 回复者质疑引入竞争法是否真能如预期中带来公平和一致的情况、减少监管，以及在有关的国际市场上提高本港的洽谈地位；及
- (h) 执行竞争法的花费可能会过巨。

6.9 另一方面，乐意考虑立法建议的回复者指出：

- (a) 制订竞争政策及引入竞争法有助吸引更多投资及巩固香港在贸易洽谈上的地位；
- (b) 我们应小心界定竞争规例的约束对象，避免已有高度竞争的行业带来不必要的负担，以及避免使人误会政府不公平对待成功及大规模企业；
- (c) 我们应以现行的防止不公平贸易的指引，如在银行、电讯和广播等行业所使用的作为依据，来制订一些适用于各行业的基本规则；

- (d) 我们可以制订指引给商界，管制合并和收购。市场上有合并和收购活动显示竞争正日渐激烈，而此类活动并不一定对消费者或竞争带来损害；
- (e) 建议中竞争法的含糊条款（如「扭曲竞争」）有可能引致始料不及的后果；
- (f) 若要草拟竞争法，我们应在银行业中豁免香港银行公会，不受建议中的法例约束；
- (g) 在电讯业内，应执行竞争法的一般原则，但竞争委员会应配合（而非取代）电讯管理局在处理不公平营商手法方面的工作；
- (h) 对于不同的广播或电讯业组织，竞争法内应订有一套通用的规定，方便监察及执法；
- (i) 竞争法例中订明的制裁，应只限于发出禁制令，禁止违法行为，而不应包括罚款或赔偿给受害的一方；
- (j) 有关法例应保障香港的公司，不会受国际竞争者的不公平对待；及
- (k) 香港应考虑引入某些法例，防止内地的国营企业利用本身的官方或半官方地位在竞争中占优。

(C) 应否设立竞争委员会？

6.10 大部分回复者对此项建议均持保留态度，所

提出的主要原因是：

- (a) 不清楚为何处理竞争事宜的工作要由建议成立的竞争委员会而非由政府承担；
- (b) 设立竞争委员会会引起角色冲突的情况，并会混淆政府现有政策局与监管组织之间的职责及权力；
- (c) 竞争委员会会演变为庞大的官僚机构，削弱香港的竞争力；
- (d) 该委员会不会有足够专门知识及灵活性去处理个别行业的技术要求，尤其是那些涉及日新月异的技术的行业（如广播业及电讯业）；及
- (e) 赋予建议设立的竞争委员会咨询、调查及司法的权力，会令委员会权力过大。

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 结论

- 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。

## 消费者委员会竞争政策报告

### 谘询名单

(A) 商会  
(在 12 个团体中，有 8 个作出回应)

香港美国商会  
香港澳洲商会  
香港英商会  
香港加拿大商会  
香港中华总商会  
香港中华厂商联合会  
香港总商会  
香港印度商会  
香港日本人商工会议所  
香港韩人商工会  
香港瑞典商会  
新加坡商会(香港)

(B) 商界委员会及商业协会  
(在 12 个团体中，有 6 个作出回应)

英国商务驻港专员  
Italian Business Association  
墨西哥商会  
Finnish Business Council  
香港荷兰商会  
德国贸易协会  
法商协会  
纽西兰商会  
Swiss Business Council in Hong Kong  
日本贸易振兴会(香港)  
The Spanish Business Association  
香港出口商会

(C) 工商团体

(1) 一般

(10 个团体全部作出回应)

贸易咨询委员会  
香港零售管理协会  
香港工业总会  
香港生产力促进局  
香港贸易发展局  
香港货运业协会有限公司  
中小型企业委员会  
太平洋经济合作香港委员会  
纺织业咨询委员会  
食米业咨询委员会

(2) 财经事务

(6 个团体全部作出回应)

香港银行公会  
香港金融管理局  
证券及期货事务监察委员会  
香港联合交易所  
香港期货交易所有限公司  
香港有限牌照银行及  
接受存款公司公会

(3) 气体及电力供应

(在 7 个团体中，有 6 个作出回应)

中华电力有限公司  
香港中华煤气有限公司  
香港电灯有限公司  
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  
香港蚬壳有限公司

(4) 船务  
(6 个团体全部作出回应)

现代货箱码头有限公司  
美商海陆联运有限公司  
中远-国际货柜码头(香港)有限公司  
香港国际货柜码头有限公司  
香港付货人委员会  
香港定期班轮协会

(5) 电讯  
(6 个团体全部作出回应)

电讯管理局  
香港电讯有限公司  
和记电讯有限公司  
香港新电讯有限公司  
新世界电话  
香港通讯业联会

(6) 广播  
(9 个团体全部作出回应)

广播事务管理局  
影视及娱乐事务管理处  
香港电台  
亚洲电视  
卫星电视  
电视广播有限公司  
九龙仓通讯投资有限公司

新城广播有限公司  
香港商业广播有限公司

(7) 住宅物业市场  
(在 13 个团体中，有 9 个作出回应)

土地发展公司  
香港房屋协会  
香港房屋委员会  
地政及规划咨询委员会  
长远房屋策略督导小组  
香港物业管理公司协会  
英国特许屋宇经理学会香港分会  
英国特许建造学会(香港)  
香港地产代理商协会  
香港地产建设商会  
地产代理联会有限公司  
香港地产行政学会  
香港地产代理专业协会

(8) 交通  
(在 9 个团体中，有 3 个作出回应)

交通咨询委员会  
香港地下铁路公司  
九广铁路公司  
城巴有限公司  
九龙巴士(1933)有限公司  
中华汽车有限公司  
新大屿山巴士(1973)有限公司  
天星小轮有限公司  
香港小轮(集团)有限公司

(9) 旅游业  
(两个团体全部作出回应)

香港旅游业议会  
香港旅游协会

- (10) 保险业  
(1 个团体作出回应)

香港保险业联会

- (11) 超级市场  
(在 6 个团体中，有两个作出回应)

惠康有限公司  
香港 71 便利店有限公司  
广南(KK)超级市场有限公司  
百佳有限公司  
OK 便利店  
华润百货有限公司

- (D) 专业团体  
(在 10 个团体中，有 8 个作出回应)

香港律师会  
香港大律师公会  
香港建筑师学会  
香港工程师学会  
香港规划师学会  
香港测量师学会  
香港管理专业协会  
香港会计师公会  
香港医学会  
制药工业香港联会

- (E) 教育学院  
(在 7 个团体中，有 6 个作出回应)

香港大学经济金融学院  
香港中文大学经济系  
香港城市大学经济及金融学系  
香港科技大学经济系  
香港浸会大学经济系  
香港理工大学商业系  
岭南学院公共政策研究中心

(F) 其他  
(6 份意见书)

香港民主促进会  
香港城市大学地产代理课程 94, 95, 97  
届毕业生成员  
葵青区议会  
九龙城区议会  
沙田区议会  
观塘区议会