



立法會 LEGISLATIVE COUNCIL

葉劉淑儀 議員 GBS, 太平紳士 Hon Mrs Regina IP LAU Suk-ye GBS, JP

香港中區

立法會道 1 號

立法會綜合大樓

《競爭條例草案》委員會主席

梁君彥議員 GBS, JP

尊敬的梁主席

王于漸教授評論競爭法的文章

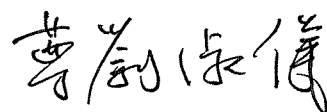
本人與新民黨繼續致力研究，訂立競爭法對香港經濟及社會各界（包括納稅人、消費者及中小企等）的利與弊。最近，我在研究過程中，讀到兩篇香港大學經濟金融學院講座教授王于漸博士對競爭法的評論文章，題為《競爭法之能與不能》及《制定競爭法宜三思》。

王教授於第一篇文章甫指出，「促進競爭和立法規管（競爭）是兩回事」，立競爭法不一定能夠解決市場的壟斷問題。接著，他又詳細地從兩個截然不同的經濟學理論，闡述市場壟斷的形成。王教授個人較認同經濟學大師亞當·斯密（Adam Smith）的「干預論」之理據——相信政府的干預才是造成壟斷的根源。王教授又引用 Paul Rubin 教授的研究指出，根據美國實行反壟斷法（Antitrust Law）的經驗，法例往往並非促進市場競爭的良方，而且弊多於利。

續上一篇文章，王教授再透過學理說明，制定競爭法其實只是「政治勢力的對決，並非按經濟規律辦事」，最終不能保障消費者。他又提出，除了十四個行業外，香港的競爭環境相對健全。對於那些壟斷最嚴重、同時也是受政府干預最多的行業，一個跨行業的競爭法未能真正對症下藥。

王于漸教授運用經濟學理論，客觀地分析競爭法對一地所帶來的利弊，並舉出多個實際例子，文章十分值得參考。在此，我希望與委員會的同事們分享這兩篇評論文章，讓大家能更客觀、理性地討論競爭法可能會為香港帶來的深遠影響。

立法會議員葉劉淑儀



二零一一年十月十七日

競爭法之能與不能

On 2011/01/21 · [Leave a Comment](#) Professor YC Richard WONG

Internet Link: <http://www.wangyujian.com/?p=113&lang=zh-hant>

特區政府計劃於今年引入競爭法。經濟學者普遍相信，競爭在幾乎所有的情況下都對消費者有利。他們直覺上偏愛競爭而厭惡壟斷和卡特爾。但與意識形態無關，而是基於學術訓練、經濟學推論和過去兩個多世紀的科學證據。經濟學者在立法保障競爭的議題上理應是政府的同道。但要問是否有必要立法，經濟學者看法不一。

首先是不能假定，立法必有助於競爭。促進競爭和立法規管是兩回事，不宜混為一談。推動立法時，要以健全的經濟學論證、扎實的實證數據為本。

對市場力量的兩種看法

支持立法的論說通常假設：市場若不加以規管就容易壟斷，因此為了確保競爭、維持公平公開的市場環境、保障消費者，立法必不可少，政府責無旁貸。但其實這裏暗藏一個先決的假設：企業能夠輕易壟斷市場，而且一旦形成壟斷，就不難維持這種局面。

在這種 Harold Demsetz 教授名為「自給自足」的理論（self-sufficiency theory）裏，市場集中、資本門檻高、海量廣告攻勢、超低定價以逼走對手（predatory pricing），以至操縱競投（bid rigging）、議定價格（price fixing）、瓜分市場（market allocation）等合謀行為（collusive practices），被視為大企業針對無助小人物的反競爭伎倆。自 1925 年起，自足論大約左右了經濟學界五十年，至今在世上很多地區，無論官民都深信不疑。

自足論往往被說成大魚吃小魚，最後只有幾條甚至一條大鱷得以生存。此中的含意明顯不過：最後只剩下大企業，它們的策略是務求置對手於死地。而所謂的市場競爭如同把人拋入鯊魚出沒的大海，只有個別人能夠存活，故必然傾向壟斷。

這個說法無疑很生動，但忽略了實際的市場裏一個最重要的事實：利用競爭策略來置對手於死地，並非現存大企業的專利。大海裏每天都有更年富力強、靈活兇猛的小魚出生，加入覓食。這些初生之魚前仆後繼地挑戰大鱷的支配地位，總有一天，其中一些小企業會變得像現有的「大鱷」那樣可怕。Microsoft（微軟）已陷入這個困境；而有一天，Google（谷歌）和 Apple（蘋果電腦）相信也會遭到同樣的命運。市場既是競技場，也是有競爭力新公司的孵化器，正如大海是魚類後起之秀的孕育池。

認為市場偏向競爭而非壟斷的看法可上溯到 Adam Smith（亞當斯密）。Demsetz 教授稱之為「干預論」（interventionist theory）。Smith 認為，壟斷源自政府的干預，而非商人謀求支配市場的

反競爭手段。後者屬於自足論的範疇。以 Smith 看，只要政府不插手以排斥 競爭，大企業的壟斷力其實很有限。只不過，政府往往用公權力來架設和維護法定的市場障礙、懲罰違反者。

干預論認為，政府對企業的監管、設置營業牌照、控制價格、立法限制入市和限制競爭手法、頒發特許經營權，以及開辦公共壟斷企業，造就壟斷的成份遠遠 大過企業的營商手法。1970 年代以來再度流行 Smith 早期的干預論。我相信，自足論很能解釋香港和一般資本主義地區的情形；而 Smith 的干預論則在 中國內地更容易獲得共鳴。

至於如何對付壟斷，自足論和干預論的建議大相徑庭。政府到底應減少干預，還是應改組產業、督促商界改善營商手法？自足論者主張加大干預，但干預論者要求限制官方對經濟的影響。

Adam Smith 論市場力量

在人類歷史上，Adam Smith 首次證明：個人通過市場競爭來謀求自利，最終給所有人都帶來最大的好處。Smith 寫道：「我們得享晚餐，並非因為屠夫、釀酒師、麵包師樂於助 人，而是出於他們的自利」。各行各業出於自利而與對手爭相為消費者提供服務，結果，人人都務求價格低廉而顧客高度滿足。

但 Smith 盛讚市場競爭，也就是他所謂「invisible hand」（無形之手）之餘，也狠批當時的商家；而這些批評，我相信至今仍然適用。Smith 注意到，「同行的人每次聚頭，即使純屬消遣，但一旦講開了， 最後就變成針對公眾的陰謀或者加價的計謀」。愛玩陰謀、逃避競爭、結盟合謀是 Smith 對人性其中一項最深入的觀察。

若此，Smith 又會否贊成立法，限制以至禁止當時商人的反競爭手法？重讀他的大作後，我相信答案是否。理由是：這位可敬的教授會擔心，讓政府擴大 影響只會有損競爭。Smith 寫道：「雖然法律不能防止同行的人不時聚頭，但也不應方便這類聚會，更不要說令其變得不可或缺」。

Smith 時代的政府頒發特許經營權、保護某些產業和手工藝，同時透過贊助各種活動，令上述商人群集密謀（唯利是圖）競爭手法的做法顯得名正言順。對 Smith 來說，在這方面繼續鼓勵政府，授權其監管這類官方打一開始就庇護的（唯利是圖）競爭手法，形同笑話。

Adam Smith 雖然相信商人性喜密謀，但認為若非政府從旁協助，要成功密謀其實並不容易。商人密謀莫非出於自利。但也正因此，彼此間爾虞我詐。對 Smith 來說，無形之手也有力地約束了這類（唯利是圖的）競爭行為。

卡特爾想要抬高定價，不但要各成員同意減產，而且要在較低的產量上，協定各自獲分配的市場份額。而且達成協議後，各成員仍然有強大的誘因，瞞住其他成員，暗中出售超出議定的產量。要維持協議，卡特爾必須動用大量人力物力，執行有關的安排和懲罰違約者。

卡特爾天生不可能穩定，因為不斷有新公司加入競爭。顧名思義，卡特爾式產業必然抬高售價、利潤較高。既然「天生」厚利，也就必有局外人分一杯羹。卡特爾不想被打破，要麼阻止外人加入，要麼讓其入會以封其口。

但阻止外人加入代價不菲。卡特爾打一開始就要決定，到底是阻止還是接受其加入。而在選定對策之前，又先要弄清楚，叩門者是真的想入會，還是說作勢敲詐。得悉他人真正的動機極其困難，成本當然很高。現有的成員先要同意調撥資源以嚇阻叩門者，同時議定如何分攤這項開支。反過來，開門納客則須重新瓜分產量的配額，分毫必爭，代價也不小。一般來說，總有不少成員想搭順風車，讓別人去煩惱。

一種產業想維持壟斷，必須有能力限制新的競爭力量、減慢其發展。但產業這方面的能力有限，政府的公權力無疑強大得多。官府有權透過發牌和配額來限制競爭，不論為了方便還是不得不如此，牌照和配額都對市場後來者起到懲罰的作用。

而且，政府能夠用隱晦的手法來限制競爭，例如在健康、環保、勞工、安全等方面增設標準，以區別對待現行和新進的企業。例如，美國總統奧巴馬去年就環境污染許可（environment pollution permits）提供「上限交易計劃」（cap and trade scheme），但既有的企業無償享有，新進公司則須支付市價。競技場向既有的企業傾斜，無疑有損競爭。

立法監管未必促進競爭

就公眾對各行各業的監管，George Stigler 教授啟發了大量的研究。他發現，政府機構往往受制於他們監管的產業。最終，這些本應促進競爭的機構走向自己的反面，不但未能保障公眾使免受壟斷企業魚肉，更反過來支持這些企業鞏固其壟斷。愈來愈多研究發現，美國和歐洲的監管機構最終都擺脫不了這個宿命。就立法監管是否能促進競爭，經濟學界現在的疑慮比以往更大。

若此，交由法庭執法是否會較好？美國在這方面經驗較多。Paul Rubin 教授的研究尤其啟發性。他分析過美國《反托拉斯法》訴訟高潮時期的二十三個大案。這批案子合計有三十七項經濟學研究深入探討過。但 Rubin 的研究面世後，美國再也很少這方面的大案。

以經濟學角度看，反托拉斯訴訟案的裁決不外幾種可能。如果告上法庭的行為的確有違競爭，案情也就是「成立」的；而如果有關行為事實上促進競爭，案情也就可說「不成立」。視乎案情「成立」或「不成立」，政府作為原告，不是贏就是輸。

案情「成立」政府勝訴，或者案情「不成立」辯方勝訴，都屬於「正確」的後果。Rubin 發現，在這 23 個案子裏，案情成立和案情不成立的「正確」案例分別是 9 和 2。換言之，在 23 個案子裏，法庭只正確地裁定了 11 個，成功率不足 50%。這個記錄不但很可憐，而且就何謂反競爭行為的正確內容令人感到混淆。業界無從得知，法律在何處落墨。這肯定有損行業的表現。法律明確的話，守法的代價無疑很高；但不明不白就更糟，企業根本不知道該怎樣做。

美國反托拉斯訴訟案 成立的案子 不成立的案子 合計

政府勝訴 9 (39%) 7 (30%) 16 (69%)

辯方勝訴 5 (22%) 2 (9%) 7 (31%)

合計 14 (61%) 9 (39%) 23 (100%)

實際的記錄令人更沮喪，因為法庭作出裁決時，不一定頒下適當的補救辦法。舉個例，就正確的案子來說，也就是政府就案情成立的案子勝訴或者被告就案情不成立的案子勝訴，所裁定的補救可能根本不起作用。如果有關的補救無效，涉案行業只會更無所適從。

所有這些案子都涉及龐大的訴訟開支。將成本與錯判所造成的後果加在一起，弊顯然大於利。認真看過研究結果的經濟學者都不會贊同競爭法，但香港今年決定投身報效。

二之一·下周三續刊

參考文獻：

Harold Demsetz, Two Systems of Belief about Monopoly, in *Industrial Concentration: the New Learning*, Little Brown, 1974.

Paul Rubin, What Do Economists Think About Antitrust? A Random Walk down Pennsylvania Avenue, in F S McChesney and W F Shughart II, ed., *The Causes and Consequences of Antitrust*, University of Chicago Press, 1995, pp.33-62.

George Stigler, [The Theory of Economic Regulation](#), *Bell Journal of Economics*, Spring, 1971, pp. 3-21. Reprinted in George Stigler, ed., *Chicago Studies in Political Economy*, University of Chicago Press, 1988.

Shuli Hu, [Price Control and Champing at a Monopoly Bit](#), *A Century Weekly Editorial*, 01.14.2011.

制訂競爭法宜三思

On 2011/01/28 · [Leave a Comment](#)

Internet Link: <http://www.wangyujian.com/?p=146&lang=zh-hant>

競爭、壟斷和卡特爾這些所謂「工業組織」(Industrial organization)的問題，是經濟學最古老的話題之一，牽涉面廣，問題複雜。上周提到，這方面有兩個理論。自足論相信市場易受壟斷，而企業很容易維持壟斷，故要立法促進競爭；但亞當斯密的干預論認為，政府架設入市屏障才是壟斷和卡特爾之源。只不過，壟斷和卡特爾本質上並不穩定。只要政府不擴大入市屏障，壟斷者也就難以防止後來者蠶食其地盤。

兩種理論 各有支持

經過 1970 年代以來的實證，經濟學界現在相信，干預論比自足論更能解釋壟斷。但決策者的思維尚未跟上這項進展。自足論揭露了企業維持壟斷的招數，主張立法規管，但未能解釋某些企業為何會發展出壟斷力、形成壟斷後又為何能夠維持這種「優勢」。說到底，後來者為何不能以壟斷者之道還治壟斷者之身？與此相比，干預論從人性出發，認為商人本性在於牟利，限制其營商只會得不償失。商人在市場上受到限制，必改而籠絡當權者。但政法仗比市場仗更難打，最終只會有利財團。故斯密相信，小新企業的良好友是市場而非政府，對付壟斷要靠效率、創新，先仿效其手法，再進而改善。

為競爭立法目的是保障消費者。但 George Stigler 在 1971 年指出，原意再好，仍只會有利業界，因為立法是政治勢力的對決，並非按經濟規律辦事，業界會用盡方法維護其利益。消費者、好心的市民、官員和政客通常拗不過他們；即使在民主社會，立法的結果也幾乎必定有利業界。因此，本港的中小企最反對立法，生怕他日戰場轉移到議會和法院，自己的市場優勢無用武之地。

自足論和干預論不但政策後果有別，對壟斷所造成的社會代價也有不同的估算。

自足論認為，壟斷的後果是抬高價格和壓縮產量。抬高價格令生產者得益而消費者失利。問題是，要糾正經濟學上的這種收入再分配，大可以對壟斷的企業徵稅，無必要立法。經濟學者 Harold Demsetz 就認為，最有效的補救方法是徵稅。

至於壟斷者壓縮產量，後果是壟斷的產品奇貨可居，其他產品則過剩，令資源錯配。以自足論看，只有打破壟斷才能糾正這種「社會福利淨損失」(deadweight social welfare loss)，此外別無他法；這是學界多年來的看法，公眾也有同感。但後來 Arnold Harberger 就美國因壟斷造成的資源錯配作過估計，出乎他的意料，個中損失不夠 GDP 的 0.1%，令公眾對壟斷的關注顯得啼笑皆非。

與此相比，干預論估計的社會代價比純粹的資源錯配要大得多。因為，如果政策造成了壟斷，

例如規管構成市場屏障，也就會有企業改走官府線以尋求融通，過程中除了合法的游說和動員，也難免私相授受。壟斷者所花費的資源可能不亞於壟斷所能賺取的暴利。假如有多人競爭壟斷權，所浪費的資源就更多。這在學術上稱為「尋租」(rent-seeking)，附帶的社會代價也就是「經濟租金的耗損」(dissipation of economic rent)。

斯密狠批壟斷，因為給社會帶來的損失遠遠大過資源錯配。

香港有關壟斷的研究不多。其中以消費者委員會 (Consumer Council) 做得最多。網站上曾就十四個行業作出調查：一、銀行；二、廣播；三、電訊；四、私人住宅物業；五、汽車用油、柴油和液化天然氣市場；六、熱水爐和煮食用燃油；七、零售食物和家居必需品；八、易辦事轉賬卡網絡付款系統；九、付運協議 (shipping line agreements)；十、美容業；十一、教科書；十二、升降機維修；十三、生豬定價；以及十四、校內飲品供應。

這些研究不少從自足論出發，是政府推動市場競爭的依據，但大都取材於十年前。這有兩種可能：近年不再流行研究壟斷；或者找不到其他行業可以研究。答案若是後者，也就是說壟斷主要見於以上十四個行業，說明香港的競爭環境相當健全。

驟眼看去，這十四個行業大都直接間接受監管。但監管限制了後來者入市，要深入研究才能判別，所謂的壟斷來自市場競爭還是政府監管。

舉個實例，為確保教材質素，教科書受教育署嚴格監管，正因此，製作成本很高；由於教材呈審費時，得失難料，很少新出版社加入，來來去去只有幾家熟悉官方程序的老字號。

嚴重壟斷 約有五類

多年前兒子讀小學時，我有一次為他買教科書，翻到一種中文課本，講述中秋節一家大小賞月，除了月亮，竟然還看見金星、木星、水星、火星和土星；我可以想像，中文課本審批時，大概只攻一點中文，不及其餘。

我把這本書寄給當時的教育局局長。其後從內行人處得悉，由於審批成本高，有些出版商選用作者時削足就履。我相信若教署撤銷監管，教科書不但會較為廉宜，質素可能也較好。現在有網絡提供各種資訊，只要讓市場發揮作用，可以相信，學童很快就會有又好又負擔得來的教科書。

香港壟斷最嚴重的行業，也正是受干預最多的。這裏只舉大焉者：一、公共壟斷企業；二、卡特爾；三、持牌行業 (licensing)；四、專營行業 (government franchises)；五、公共監管 (public regulation)。

一、以公共名義設置的壟斷包括證券交易所、郵政、水務等等。其中規模最大的是醫療、房屋

和教育，它們在經濟裏的比重可能愈來愈大。醫院管理局（Hospital Authority）擁有全港大約九成病床，迹近壟斷。當局考慮增設幾間私家醫院，但規模有限，成事無期。現階段應讓各公立醫院彼此競爭，但這首先要改變政府的監管架構。房屋委員會為全港大約一半家庭提供住所，這種支配性地位導致效益低下、分配不公，成為民怨的根源。背後的歷史錯綜複雜，一言難盡。

教育方面，官立學校與津貼學校合計分別佔小學的 87%和中學的 75%。津校雖然並非由政府運作，但逾九成經費來自官方，監管的程度直逼官校，當局後來更禁止私立學校收取較高的學費，私校無從提高教學質素，又如何與官校和津校競爭？目前唯一的競爭來自國際學校和「英基學校協會」（English Schools Foundation，簡稱 ESF）名下的學校。

在梁錦松、李國章和羅范椒芬主管教育期間，當局新設一類學校，由政府直接資助，算是有起碼的競爭。但為時已晚，負擔得起學費的家長紛紛為子女轉校、送他們出國。學校一天不增加競爭，無論撥多少資源也難保質素不繼續下降。

二、香港從前有一種「御准」的卡特爾，現已基本上撤銷。為了確保大米供應，政府要進口商大量儲備；商人反過來索取特許權，俾能獨家進口，從而形成卡特爾。戰後，香港大米幾乎一直供應穩定，但售價普遍比開放進口的澳門高一成。大米如今不再是大宗的進口商品。

三、作為一種常見的監管，牌照之弊在於形成卡特爾，其中影響最大的是醫生、律師等各種專業牌照。近年更新增不少牌照類別。沒有一種行業能杜絕失誤和瀆職，但壓力團體藉此游說政府擴大監管、設立卡特爾。這或可改善服務，但也抬高了收費、壓制了競爭。如果所有專業都成為卡特爾王國，香港很難成為高增值的服務業樞紐。

四、專營權見於一些限制他人入市的私營服務，例如電力和交通。當初設置專營權的理由是規模夠大才能享有大規模生產的好處，但在經濟學上，自然壟斷體（natural monopoly）根本毋須專營權來確保。香港目前的燃氣獨家供應商並不享有專營權，但也從來沒有人加入競爭。巴士和電力的專營更按地區劃分。但港島、九龍和新界的面積相差很遠，規模經濟說並不成立。

五、對行業實施公共監管的最佳例子是銀行間的「利率協議」（Interest Rate Agreement）。當初設立的理由是保障存戶，以免銀行爭相提高存款利率，形成惡性競爭。但設立後，存款利率一直遠低於貸款利率，銀行看似大獲其利。由於「利率協議」不限制後來者加入競爭，長遠也許使小銀行多賺了錢，但也維護了大銀行的市場地位。由於利率給綁死，銀行只能用非價格的手法競爭，例如狂開分行。但非價格競爭經濟效益低，社會整體上是輸家。大戶可以將資金轉移到不受「利率協議」約束的項目，但絕大多數的小戶只能捱低息。「利率協議」現已撤銷。香港的服務部門總的來說有很強的競爭。數據顯示，企業的平均規模日漸收縮，市場競爭看來會更趨激烈，只有極重品牌的零售業，以及專營的連鎖酒店、超級市場和百貨公司，愈做愈大。酒店、超市、百貨公司和其他零售店由於庫存、分銷和訊息管理系統，往往享有龐大的規模經濟。與此同時，一如全球各地，香港的街坊舖「買少見少」；但這與零售業的經濟規模繼

續擴大有關，說不上是壟斷。不少美國小鎮只有 Wal-Mart（沃爾瑪）一家零售店，但很少美國人認為，Wal-Mart 左右了市場。

開放監管 加強競爭

香港有人從定價和銷售策略出發，覺得有些超市享有市場力量。但經濟學不這樣看，現有的幾家大超市並不獨享這些市場招數，後來者完全可以以其人之道還治其人之身；何況香港在地理上是點而不是面，某些零售市場難免趨於集中。

企業的平均規模是收縮而不是擴大 (公司僱員平均數)

	1982	1987	1997	2008
製造	19.8	18.6	11.6	11.6
批發	5.3	4.5	3.3	3.8
零售	3.7	3.5	4.6	4.7
進出口	6.5	6.2	5.3	5.8
飲食	23.1	22.6	20.0	20.2
酒店和賓館	28.6	23.5	32.2	37.5
金融服務	8.2	10.9	11.5	10.9
商業服務	11.4	9.8	6.4	9.0
運輸	3.8	4.1	5.4	7.3
通訊	198.50	68.70	36.40	35.90

香港的服務業仍在成長。開放受監管的行業和專業、將政府提供的服務私有化或公司化，可以在多方面增強它們彼此的競爭。將促進競爭的力度用來阻止市場帶動的合併收購、強令市場人為地降低集中的程度，將會大錯特錯。不應以企圖擴大市場份額為由，禁止企業採用具競爭力的定價和推廣策略。說到底，這些市場招數人人可用，包括其對手。

政府應忌用公權力來規管某些行業，以免助長現有的企業、架設市場屏障、保護卡特爾、維護壟斷。香港的市場自然走向壟斷的傾向不高，那些因受政府透過干預來限制後來者加入的行業，就作別論。競爭法應用來針對壟斷力受政府保障的行業才真正有效，不應豁免或放過此類缺乏競爭的行業。不能因為現行企業的一些營商手法被指壟斷，就針對這些容許企業可自由加入，企業平均規模日漸下降，並具有高度競爭性的行業。引入新法例時，還宜三思！

二之二．二之一刊上周三

香港大學經濟學講座教授

參考文獻：

Arnold C. Harberger, Monopoly and Resource Allocation, American Economic Review, Vol. 44, No. 2, May Proceedings, 1954, pp. 77-87.

Harold Demsetz, Why Regulate Utilities? Journal of Law and Economics, Vol. 11, No. 1, Apr., 1968, pp. 55-65