

翻譯論著

以開放市場作為推行競爭政策的方法*

一九九六年八月十七至十八日

亞太經合組織競爭政策和放寬規管研討會

香港代表致辭全文

Nip, Patrick T.K.

引言

在研討會首天，我們討論過競爭政策這一概念，並探討了多項問題，其中包括以放寬管制作為促進競爭的一種方法，以及如要達到競爭政策的目標，公司化和私有化可扮演何種角色。毫無疑問，這些都是重要的課題。不過，我認為維持一個「開放市場」，是任何競爭政策得以成功推行的基本條件。今天，我會概述開放市場所蘊含的基本原則，並探討政府在一個開放的市場應扮演何種角色，特別是在服務業及職業規管方面。此外，我亦會和各位分享香港在這方面的經驗。

競爭政策的目標

首先，讓我們略為研究一下競爭政策的目標。我想，大家都會同意，競爭政策

*本文譯自亞太經合組織競爭政策和放寬規管研討會香港代表Nip, Patrick T.K.致辭全文(APEC Workshop on Competition Policy and Deregulation in Davao 17-18 August 1996)。

的首要目標是促進競爭，也就是讓生產商為爭取買家購買其產品和服務而在市場上展開激烈的競爭過程。但競爭本身顯然並非我們的目標，我們是希望透過競爭，有效地分配資源，從而為生產商、消費者和整體經濟帶來好處。

市場有充分競爭，生產商亦從中受惠，因為他們可以憑著優良的產品和服務，自由競爭。為了脫穎而出，他們會致力創新，在產品和服務方面精益求精。那些最能積極配合消費者需求，交付素質最佳、種類最多和價格最便宜的貨品和服務的商人，將會在銷售、市場佔有率和利潤方面，有可觀的回報，而消費者能以低廉的價格，選擇各式各樣的貨品和服務，亦分享到競爭帶來的好處。

在競爭的過程中，資源得到善用，整體經濟亦因而獲益。此外，本地生產商透過在本港和國際市場的激烈競爭，亦大大提高他們在全球一體化經濟體系中的競爭力；在國際市場瞬息萬變的環境中，他們能夠非常迅速而有效地作出回應。一個經濟體系，如果其本地市場具有競爭力，則在世界市場上，它也往往能夠成為出類拔萃的競爭者，出現這種情況，絕非偶然巧合。

開放市場所蘊含的原則

不過，競爭及其為一個經濟體系所帶來的利益，並不是理所當然的。如果沒有適當的條件，競爭不會自動出現。因此，我們有需要制定促進競爭的政策，以便創造和維持一個有助競爭和鼓勵競爭的環境。開放市場正可發揮促進競爭的作用；而我認為，維持一個開放的市場，是任何競爭政策得以成功推行的基本條件。

以開放市場作為推行競爭政策的方法，我認為應蘊含以下數項基本原則—

- 第一項涉及《關貿總協定》的基本原則，即最惠國以及外國和本國待遇同等原則，這兩項原則的基本精神就是反對歧視。取消了一切帶有歧視的措施後，所有生產商，不論原屬何地，均可在市場上公平競爭。這些原則提供了一個最理想的綱領，讓各國生產商發揮相對優勢。正如我剛才所解釋，透過生產商相互競爭，經濟效率、國際間的競爭力和消費者的權益才得以提升。
- 第二是撤銷進出口的市場障礙，以確保貿易商和生產商不僅在本地，在國際間亦須面對激烈競爭。
- 第三是要涵蓋整體市場。開放市場，必須在經濟體系中的商品市場和服務市場同

時推行。

- 第四，倘政府偏離上述原則，或獲豁免遵循這些原則，皆應視作例外情況而非慣常做法，並須有充分理據支持。

政府在一個開放市場所擔當的角色

政府在一個開放的市場經濟體系中應擔當何種角色？我們認為，政府的角色甚為獨特，她須奉行我剛才提及的有關開放市場的四項基本原則。根據香港過往四十年的經驗，我提出以下三點：

- 制定法律及規管架構，為自由、公平的市場奠下基礎；
- 政府奉行不干預政策，並維持穩定、可預計和低的稅制，以鼓勵企業投資；以及
- 管理公共財政，俾能有足夠財力，進行一些需要優先處理的工作，例如提供現代化基礎設施、更理想的居所和醫療護理服務、更完善的教育和社會福利等。

以上第一點，是關於制定法律和規管架構，為自由、公平的市場奠下基礎，實在至為重要。政府的角色，並非頒發命令，亦非指引方法。市場自會通過競爭，不斷自我調節。實際上，政府必須不斷抗拒干預市場的誘惑或壓力；如可能的話，更應撤銷管制，進一步開放市場。我們應緊記，商業決定最好由商人自行作出，政府人員不應越俎代庖。

雖然如此，倘有不公平和具詐欺成分的商業行為，有可能妨礙市場運作、扭曲競爭意義及危害消費者利益時，政府仍應視乎情況所需，採取適當和務實的措施，加以糾正。

除了上述措施外，我們亦了解到，在某些情況下，自由競爭未必實際可行，例如：

- 需要極龐大的投資；
- 需要有嚴謹的監管；或
- 需要保障消費者的長遠利益。

在這些情況下，出現壟斷或寡頭壟斷可能是有合理需要的，而另一方面，消費者又期望得享高素質服務和公平價格，這時政府便可能需要設立一些規管機制，以

期在兩者之間取得合理平衡。

我們說要開放市場，這不單指商品市場，還指服務市場；這不限於某些特定行業，各行各業都要開放。開放的範圍更應盡量廣泛。假如政府只開放某部分市場，但同時又對市場參與者施加特別待遇，或採取反競爭措施，便只會帶來反效果。這種矛盾不一的做法，只會損害競爭政策的成效，破壞經濟的整體效率。在貿易政策上濫用反傾銷措施，便是其中一個例子。

各國採取反傾銷措施之初，目標可能相當遠大，希望藉此約束越境反競爭掠奪性定價的行為，但時至今日，大部分現行措施已變相成為保護主義者的工具，只保障那些低效率的本地生產商，而剝奪一般消費者和海外供應商的利益。政府當局因採取保護主義而濫用權力固然應受指責，但在世界經濟趨向全球一體化的時候，為何外地供應商的定價仍受另一套競爭準則管制，這個基本問題，同樣值得商榷。此外，「關貿總協定」包含一項基本原則，就是外國和本國享有同等待遇，但在進行競爭及反傾銷調查時，為何仍有一些人可以採取歧視態度，對待本地與外國公司的相同定價行為？為了追求開放的市場，以及實踐競爭原則，我謹請各代表審慎探討這些問題。

服務業

現在，我會就開放市場這一角度，扼要講述服務貿易和職業規管。

近年來，服務貿易的發展日趨重要。一九九五年，全世界的商業服務出口，達到12,300億美元，比一九九四年增加14%。能夠快捷提供電訊、金融及專業等服務，對於各國經濟的總體發展，實至為重要。

一般來說，現時的服務貿易並不像商品貿易般公開競爭。不過，我們並無理由認為，日後的服務貿易也不應及不能遵守同樣的競爭規則。開放市場所蘊含的基本原則，包括最惠國、外國和本國同等待遇及撤銷市場障礙等，適用於商品貿易的同時，亦適用於服務貿易。在成立「世界貿易組織協定」下的「服務貿易總協定」，根據最惠國的準則，提供一個商議進入市場事宜的綱領，便是非常好的開端。各方面再接再勵，以該協定為基礎，進一步推動服務貿易自由化，是很重要的。

具體來說，我們應定期檢討服務業現時的限制，看看一

- 這些措施／限制是否絕對需要；
- 這些措施／限制帶來的好處，比起它們對有關服務業的競爭力和最終發展所造成的障礙，是否利多於弊；以及
- 我們能否求取平衡，一方面可以放寬或有系統地分期撤銷限制，另一方面又可使本港的服務業逐步開放，達到全面競爭。

職業規管

正如我剛才所說，政府於開放市場有所偏離，有時可能是合理甚至必需的。職業規管便是一例。支持規管的理由很多，其中兩個最重要的是減低資訊成本和確保公眾安全。舉例來說，病人不一定有時間和精力，到處尋醫問診，他們也沒有這方面的專業知識作出取捨。因此，政府設立機制，規定只有取得指定專業資格的人士，才能提供醫療服務，是既具成本效益的。又符合公眾利益的，這個做法同樣適用於會計、建築和測量等其他專業。一般來說，一些獲政府認可的自我規管計劃，會對這些行業作出規管。

不過，政府實施規管，應該定期嚴加檢討，盡量減少偏離一般原則，並在可能的情況下，開放一些受規管的範疇，讓市場規律有機會運作。此外，自我規管的專業，如傾向於濫用其實際壟斷地位，及加設不合理的障礙，以阻止其他人進入市場，我們便應盡早遏止這種傾向。我們在專業服務方面推行貿易自由化，所面對的挑戰是如何一方面保證專業水準，另一方面防止因實施規管而不自覺地對外來參與、外來競爭造成障礙，並務求在兩者之間取得適當的平衡。

香港的經驗

讓我談談香港的經驗，作為錦篇演講辭的總結。香港政府全力促進自由貿易和競爭，這是保證經濟效益、確保低價格和保障消費者的最佳方法。我們也完全信奉政府應盡量減少干預市場力量這套經濟理論，我們深信，這是促進競爭、提高效率，以及削減成本、降低價格的最佳辦法。去年，美國傳統基金會經濟自由指數評定

香港為全球經濟最自由的地區。

為了實踐這套理論，在對外方面，我們實際上不設任何關稅，對外國進口貨品的數量和海外投資金流量也不設限制。在對內方面，我們管理經濟的方法，是盡量少加干預，因為我們深信，商業決定應由商人自行作出。要進入香港市場，實際上並無任何障礙。香港的中小型企業發展蓬勃，便是其中一個明證。在香港各類型的企業中，中小型企業佔98%以上，僱員人數和銷售額佔本港就業總人數和銷售總額60%以上。

我們確實相信可以促進服務業貿易自由化，並正著手進行有關工作，我們推行的自由化措施包括：

- 在電訊業方面，本地固定電訊網絡服務已開放競爭，現時共有四間公司獲發牌照，提供各種形式的固定網絡服務，彼此進行競爭。發牌的條件已包括全面的保障措施，以維護消費者的權益、促進公平競爭及防止反競爭行為；
- 在廣播業方面，政府的政策是，由一九九四年開始，所有續期的廣播牌照均載有自由競爭條款。現時，全部牌照均載列這些條款，這有助確保廣播機構不會採取不公平或反競爭的經營手法；
- 在醫療服務方面，吏府在去年八月修訂法例，訂明醫生須參加劃一的執照試，才可在香港註冊，這項規定為那些有意在本港執業的人士，提供公平的競爭環境；以及
- 在法律服務方面，政府現正擬備法例，取消物業轉易及遺囑認證工作的強制收費標準，以期促進競爭及提升消費者權益。

香港是個全面開放的經濟地區，貿易商和生產商須面對激烈的國際競爭。香港政府促進自由貿易和競爭的政策，不僅符合貿易商和生產商的需求，而且亦切合香港的利益。香港是全球經濟增長最快速的地區之一，而我們在國際間的競爭力，更是人所共知。世界經濟論壇和設於瑞士的國際管理發展學會，在一九九六年全球最具競爭力經濟地區的選舉中，分別選出香港為第二和第三名。

我們認為，發展有效競爭政策的最佳方法，是維持開放市場。同時，我們亦不斷查探，影響市民日常生活的主要行業有甚麼反競爭行為。為此，我們已委託消費

者委員會——一個為保障消費者權益而設立的法定機構，就六個行業的競爭情況進行一連串政策研究，並全面評估香港的競爭環境。我們會根據消費者委員會的研究結果和社會人士的意見，考慮是否有需要增訂行政或立法措施，以便在香港促進競爭。

我的發言到此為止，多謝各位。

