

競爭政策諮詢委員會工作報告

# COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report



2003 – 2004

# 目錄

1. 引言	3
2. 新措施	5
3. 推行舊措施的進度	9
4. 經委員會審議的個案	14
5. 宣傳與培訓	41
6. 國際間的發展	42
附件一：職權範圍及成員名單	43
附件二：競爭政策綱領	44
附件三：維持競爭環境及界定和處理 反競爭行為的指引	48

# 1. 引言

香港是個充滿競爭的地方。為確保香港繼續成爲一個有利競爭的開放及外向型經濟體系，政府的一貫做法，是不採取限制性措施，也不在經濟、結構或策略方面設置障礙，限制進入市場的機會。在這個開放和可競爭的市場，政府只作出最低限度的干預。各行各業，無論是外國或本地大小公司，均可在公平的營運環境下競爭。政府競爭政策的目標是提升經濟效率和促進自由貿易，從而令消費者受惠。

競爭政策諮詢委員會(委員會)是政府專責研究和檢討競爭事宜及提供有關意見的高層組織。委員會致力爲香港營造、維持和推動競爭。

本報告臚列委員會自二零零三年四月至二零零四年三月的工作。二零零三年九月，委員會發出《維持競爭環境及界定和處理反競爭行爲的指引》，藉以進一步推動本港私人企業之間的競爭。該指引不但爲私營機構提供客觀指標、基準及準則，以便評估香港整體競爭環境及界定和處理反競爭行爲，並且列出處理與競爭有關的投訴個案的上訴機制。私營機構也參與了制訂指引的工作。委員會積極鼓勵各行各業按照指引訂立切合本身行業情況的行爲守則或自我規管機制，並由業界主動遵守。指引全文載於附件三，市民可於委員會的網站([www.compag.gov.hk](http://www.compag.gov.hk)) 瀏覽有關內容。

本報告第 2 章特別提到政府在二零零三至零四年度爲推動各行業競爭採取的新措施，其中包括改善市場環境、減少官僚，以及在適當情況下引入新的政策措施，反映出政府爲加強經濟基建及促進競爭所作的努力。舉例來說，自二零零三年六月實施新的油站用地招標安排後，已有兩個新的經營者進入市場，加強了燃油零售市場的競爭。有關各項舊措施的最新資料，載於第 3 章。

在二零零三至零四年度，委員會繼續密切注意有關反競爭行爲的個案，並提供意見、進行調查及予以跟進。這些與競爭有關的個案，概述於第 4 章。政府對所有這些投訴都認真處理。委員會透過其秘書處，確保所有決策局和部門按照既定政策、指引和程序，從速及適當地處理有關投訴。任何對制度有影響的投訴個案，委員會都會慎重檢討。

委員會認為，應向學生和青少年灌輸競爭概念，從而在社會上培養有利競爭的文化。為此，委員會擬訂了一套推廣競爭概念的宣傳計劃，並已在二零零三至零四年度推行，有關計劃詳情載於第 5 章。至於國際間與競爭有關的主要發展情況，則載於第 6 章。

## 2. 新措施

### 措施 1：燃油供應市場的競爭及新的油站用地招標安排

為方便新的經營者進入燃油零售市場及加強市場競爭，政府由二零零零年七月起，在現有油站的租契期滿後不再自動安排續約，改為把油站用地推出招標。為進一步促進競爭，政府自二零零三年六月起實施新的油站用地招標安排。

油站用地一向是逐一推出招標承投，在某次招標時推出的油站用地，會在下次招標的期限截止前批出。希望投得多幅用地的投標者可在接連的招標中參加每幅油站用地的競投。不過，這項安排並不保證投標者在某次招標中投得油站用地後，必定能夠在往後的招標中繼續投得其他油站用地。換言之，投標者能否獲得“足夠”油站以達致規模經濟效益，當中存在不明朗因素。這情況可能不利於新的經營者，令他們對進入燃油供應市場望而卻步。

為了令新的市場參與者獲得“足夠”的油站用地，以達致規模經濟效益，政府自二零零三年六月起把油站用地以五幅為一批的方式推出招標。投標者可遞交一份“超級標書”競投整批五幅用地，也可以就個別用地投標。批出油站用地標書的目的，仍是使政府在招標中獲取最大的收益。因此，如收到“超級標書”，其投標價會和個別標書的合計投標價比較，如後者高於“超級標書”的投標價，則油站用地會批給個別標書的投標者。這就是說，“超級標書”不會獲特別優先處理。

政府先後於二零零三年六月、二零零三年十月及二零零四年二月推出三批油站用地，每批五幅，合共十五幅。兩個新的經營者包括中石化(香港)有限公司[母公司名稱：中國石油化工股份有限公司]及中國石油(香港)有限公司[母公司名稱：中國石油國際事業有限公司]，分別在二零零三年十月和二零零四年二月兩次招標中投得整批五幅用地，成功進入市場。

政府會於本年較後時間檢討這項新的招標安排，並會考慮現有及新的經營者的反應和新安排對燃油零售價的影響等。

## 措施 2：開放式保稅倉系統

酒類和煙草屬香港應課稅貨品。根據規定，這類貨品必須貯存在獲發牌照的保稅倉，直至清繳稅款或繳稅責任獲解除為止(例如貨品已出口，或貨品獲免稅優惠)。保稅倉一向以封閉式保稅倉制度管理，營運人須聘用海關人員在保稅倉當值，以保稅倉員身分監督應課稅貨品的移動和保稅倉的運作，例如取樣、把貨品毀滅、改變性質、再包裝或重新作出標記等。保稅倉營運人聘用保稅倉員的每月開支為 6 萬元至 33 萬元不等，視保稅倉的大小而定。此外，裝櫃(把應課稅貨品裝上貨櫃以待出口)及拆櫃(把進口應課稅貨品從貨櫃卸下)的工作亦須在海關人員監督下進行，而有關的職員費用由商人支付。有理由相信，這些開支令人對參與這行業望而卻步。

為方便營商，香港海關根據《應課稅品(修訂)條例》在二零零三年四月一日實施開放式保稅倉制度。在新制度下，保稅倉無須海關人員當值，而改為通過自律管理系統，由保稅倉營運人負責確保妥善保管及準確呈報倉內的應課稅貨品。香港海關利用風險管理技巧，調配海關人員抽樣監督裝櫃及拆櫃的工作，但不會向商人收取任何費用。開放式保稅倉制度的好處包括有助減省營運成本，以及提高行內競爭。新制度實施後，香港海關發出的保稅倉牌照有所增加，由二零零二年的 47 個加到二零零三年的 52 個。

### **措施 3：檢討加入香港房屋委員會備存名冊的資格準則和程序**

香港房屋委員會(房委會)備存各類承辦商名冊，以興建、維修和管理公共屋邨及附屬設施之用。承辦商必須符合指定的專業技術和經濟能力準則，才有資格加入名冊。為方便各類承辦商加入名冊和加強競爭，房委會已採取以下措施：

- (a) 按照市場的改變及用家的需求，簡化加入名冊的技術資格準則。新資格準則由二零零四年一月起開始採用。
- (b) 在二零零四年一月推行新訂名冊管理守則／須知，統一加入各名冊的資格準則，確保所有名冊都有高的透明度和要求一致。
- (c) 在二零零三年七月於網上推出名冊管理資訊系統，方便更新資料、讓承辦商容易在網上進行查詢，以及提高加入名冊資格準則和制度的透明度。

#### **措施 4：檢討資訊科技專業服務計劃**

資訊科技署在二零零二年六月開始實施資訊科技專業服務計劃，為政府部門集中採購資訊科技專業服務的安排以加強業內競爭。這計劃實施後，參與提供服務的承辦商數目由二個增至十二個，其中五個為中小型企業。

這計劃於二零零四年年底屆滿。資訊科技署會就計劃進行檢討，其中包括在二零零四年年中諮詢業界，目的是找出改善方案，讓更多供應商，尤其是中小型企業參與計劃，同時以更具成本效益的方式提高業內競爭。



### 3. 推行舊措施的進度

多年來，委員會曾審議不少專為促進各行各業競爭的新措施，並密切留意這些措施的推行進度。這些措施大多已經順利推行。本章扼要說明該等尚未完成的措施在二零零三至零四年度內在推行方面取得的進展。

措施	進展
<b>能源</b>	
(1) 探討可否促進供電行業互相競爭	<p>政府會研究加強兩家電力公司聯網的技術探討結果，並一併考慮有關的法律、商業、投資、財務、債務及規管事宜，以配合持續進行的電力市場檢討。</p> <p>現時分別與兩間電力公司訂立的利潤管制協議將於二零零八年屆滿。政府計劃就二零零八年以後可能採用的電力市場發展方案諮詢公眾，以期在適當時間為日後的香港電力市場訂出發展大方向。</p>
<b>法律</b>	
(2) 放寬對律師在較高級法庭享有出庭發言權的限制	律政司現正就這項建議諮詢香港大律師公會和香港律師會。

措施	進展
<b>進出口貿易</b>	
(3) 撤銷有關中式酒精在濃度方面的限制	立法會於二零零三年七月九日通過《2003年應課稅品(修訂)規例》，就撤銷有關中式酒精在濃度方面的限制及須清楚註明酒精濃度的實施作出規定。有關規例已於二零零三年十二月一日生效。
(4) 將平行進口電腦程式合法化	有關條例草案於二零零一年十二月十九日提交立法會，並於二零零三年七月獲得通過，成為《2003年版權(修訂)條例》(修訂條例)。該修訂條例已於二零零三年十一月二十八日生效，由該日起，根據《版權條例》對平行進口產品實施的限制，不再適用於電腦軟件產品。不過，如果電腦軟件產品的主要賣點為音樂聲音或視像紀錄、電影、電視劇、電子書、或上述各項的組合，則有關限制仍繼續適用。
(5) 增聘前端電子數據聯通服務供應商	工商及科技局已引入競爭，增聘服務供應商為遞交數種與貿易有關的政府文件提供前端電子服務。商貿易服務有限公司及貿易通電子貿易有限公司兩家服務供應商已由二零零四年一月一日起以非專營方式提供電子服務。

措施	進展
<b>電訊及廣播</b>	
(6) 推出廣播衛星服務	前資訊科技及廣播局在二零零一年十二月發出指引，供有意租用轉發器以提供廣播衛星服務的商戶參考。一枚載有四個廣播衛星服務轉發器的衛星已於二零零三年四月發射升空。牌照規定，廣播衛星服務設施供應商須以一視同仁的方式提供轉發器。
(7) 規管解碼器	電訊管理局計劃在政府落實有關數碼地面廣播的政策決定後，就解碼器的政策、技術及規管立即進行諮詢，以確保解碼器不會妨礙數碼廣播服務的競爭。
(8) 規管電訊市場的合併及收購	《2003年電訊(修訂)條例》已在二零零三年七月一日制定。根據該條例，政府將設立併購後規管制度，授權電訊管理局局長(電訊局長)對具有或相當可能具有大幅減少電訊市場競爭效果的已完成併購活動作出規管。此外，該條例亦設立途徑，讓業界自行決定是否就有關活動事先徵求電訊局長的同意。待電訊局長公布執行條例的有關指引後，工商及科技局局長會指定該條例的生效日期。

措施	進展
<b>金融服務</b>	
(9) 檢討香港的零售支付系統	金管局繼續推行二零零一年對本港零售支付系統全面檢討的建議。該項檢討的範圍包括市場的開放程度、費用、收費、效率、競爭及不同零售支付方式的風險。金管局正與信用卡、扣帳卡及多用途儲值卡界別的代表合作，制定適當的經營守則，以提升本港零售支付系統的效率及透明度。
(10) 撤銷香港聯合交易所有限公司(聯交所)及香港期貨交易所有限公司(期交所)發出新交易權的限制	停發聯交所及期交所交易權的措施已於二零零二年三月六日撤銷。新交易權的底價限制亦已於二零零四年三月六日取消。政府現時對聯交所及期交所發出的新交易權已沒有實施限制。
<b>其他</b>	
(11) 開放危險品車輛渡輪服務市場	運輸署在二零零三年三月公開招標，揀選合適的渡輪服務營辦商提供危險品車輛運載服務。該署其後選取了香港油麻地小輪船有限公司由二零零四年一月起營辦該項服務。

措施	進展
<p>(12) 要求升降機製造商在《操作及維修手冊》發放技術資料</p>	<p>二零零四年三月，機電工程署(機電署)經諮詢業界後製備《操作及維修手冊指引》(只備英文版)，臚列升降機製造商／承辦商須提供有關新安裝及改裝升降機工程的資料。該份指引亦已上載到機電署的網站，供有興趣各方及市民參考。此外，該署已在二零零四年二月底製備《上落平安(升降機操作及保養須知)》，向樓宇業主介紹有關升降機保養的一般資料及技術事宜。民政事務總署聯同機電署在二零零四年三月初舉辦了四次座談會，公布及解釋有關須知的內容。</p>

## 4. 經委員會審議的個案

### 1. 與競爭有關的投訴

#### **個案 1：指稱《沙粒條例》對其他公司進入沙粒市場構成障礙**

一名市民在二零零三年五月致函經濟發展及勞工局局長，指稱《沙粒條例》對其他公司進入香港的沙粒進口市場構成障礙。

《沙粒條例》(第 147 章)在一九三五年制定，主要是透過規管搬運和運送香港境內的沙粒，以阻嚇非法搬運沙粒，從而保護香港的海灘。該條例亦涵蓋把沙粒輸入香港的事宜，並規定任何人如有意把沙粒輸入香港，必須向土木工程署署長申領搬運沙粒許可證。當局並沒有限制誰人可以進口沙粒，也沒有限制進口的沙粒數量。土木工程署的網頁亦載有申請搬運沙粒許可證的資料。

過去兩年，土木工程署向 47 家進口沙粒的公司發出 685 張許可證，當中包括在香港從事填海工程的沙粒進口代理商和工程公司。

把沙粒輸入香港是在具透明度而公平的情況下進行的。所有入口商，不論是現有或新加入的，在獲發搬運沙粒許可證時都得到平等對待。目前並無證據證明有公司濫用市場優勢，限制其他公司進入市場或在市場內競逐的機會，以致未能符合經濟效益或阻礙沙粒進口市場的自由貿易。委員會秘書處已把上述情況告知投訴人。

**個案 2：香港生產力促進局一方面作為能力成熟程度模型評核基金計劃的執行代理人，另一方面又參與該模型的顧問服務，在職責上可能會出現利益衝突**

一家顧問公司作出口頭投訴，指稱香港生產力促進局作為能力成熟程度模型評核基金(評核基金)計劃的執行代理人，如同時為獲批的申請者在能力成熟程度模型(該模型)方面提供顧問服務，會對從事該模型顧問服務的私營公司(顧問公司)造成不公平的競爭。

該模型由美國卡內基美隆大學軟件工程學院研製，旨在改善軟件的開發程序。香港在採用該模型方面，較其他經濟體系為慢。由創新科技署管理的創新及科技基金最近通過設立評核基金，協助本地的獨立軟件產銷商採用該模型，從而改善軟件的開發程序，並增強在國際市場的競爭力。獲批的申請者可得到高達顧問費用 50%或 30 萬港元(兩者以數額較小者為準)的資助，以委聘顧問公司。

香港生產力促進局為評核基金提供秘書處服務，並負責評核基金的整體行政管理。創新科技署認為，雖然香港生產力促進局有足夠能力提供該模型的顧問服務，但不會因此而與私營顧問公司產生利益衝突，或造成不公平的競爭。

- (a) 當局已在評核基金訂立足夠的保障措施，以免可能產生利益衝突。這些保障措施包括：
- (i) 所有申請由資訊科技界、學者和政府代表組成的評審委員會審批。香港生產力促進局在審批申請書方面並沒有投票權；
  - (ii) 評審委員會的委員如與所提出的申請有直接或間接關係，均不得參與討論有關的申請；
  - (iii) 規定申請者不得在申請書上說明會委聘哪家顧問公司，因此申請者最終委聘哪家顧問公司對申請書獲批與否並無影響；以及
  - (iv) 獲批的申請者至少須取得三份報價單，並以公平的方式從中挑選一家顧問公司。
- (b) 香港生產力促進局已採用了下列規則，以免對顧問公司造成不公平的競爭：

- (i) 香港生產力促進局不會積極競投獲批的申請者就該模型批出的顧問工程項目；
- (ii) 如獲批的申請者要求香港生產力促進局提供顧問服務，後者會把該項服務轉介給其他顧問公司；
- (iii) 香港生產力促進局只會在獲批的申請者所委聘的本地顧問公司提出要求時，才會與該公司訂立分包工程的安排；以及
- (iv) 如海外的顧問公司提出分包工程項目，香港生產力促進局會先行把前者轉介給本地的顧問公司。只有在海外公司無法伙同本地的顧問公司時，香港生產力促進局才會與海外公司結成伙伴，合作有關的項目。

事實上，香港生產力促進局迄今並沒有為獲批的申請者提供該模型的顧問服務。

在接到上述投訴後，香港生產力促進局和創新科技署邀請所有顧問公司(包括作出投訴的顧問公司)出席會議，向他們闡明香港生產力促進局在該模型所發揮的作用和上述保障措施。作出投訴的顧問公司和其他出席者對現行的安排均表示滿意。



### **個案 3：投訴保險業的規管安排“違反競爭原則”**

一名市民在二零零三年五月致函委員會秘書處，投訴在保險業的現行規管安排下無法在網上直接購買海外保險公司的人壽保險，因而須透過香港的代理人購買。他認為此等安排違反競爭原則，效果與同業聯盟及操縱價格的安排相似。

財經事務及庫務局表示，香港是全球最開放的保險市場之一。保險人如符合規管性質的規定，可向保險業監督申請授權，並在香港設立業務。保險業監督的主要職能，是規管和監督保險業，藉以促進保險業的整體穩定，以及保障保單持有人或潛在保單持有人的利益。截至二零零三年四月三十日止，本港共有 191 名獲授權保險人，其中 46 名經營長期業務，126 名經營一般業務，其餘 19 名則經營綜合業務。

在香港，就保險產品提供何種分銷渠道，是有關保險人的商業決定。財經事務及庫務局明白到，香港某些獲授權保險人確有透過互聯網銷售其產品，包括人壽保險在內。財經事務及庫務局認為，保險業的現有規管安排恰當，並已把有關情況告知投訴人。

#### **個案 4：指稱固定電話線路營辦商為用戶提供的推廣服務計劃存有歧視**

二零零三年二月，投訴人向電訊管理局局長(電訊局長)投訴，指一家固定電話線路營辦商(營辦商)於二零零三年一月二十四日在政府憲報公布一項推廣服務計劃，表示凡在二零零三年一月二十四日至二月六日期間登記使用該計劃的客戶，均可獲得優惠。

投訴人指稱在二零零三年一月二十七日致電營辦商的熱線電話，以登記使用該項計劃，但熱線職員堅稱並沒有接到有關該推廣計劃的通知。二零零三年一月二十八日，投訴人再次致電查詢，該名職員聲稱該計劃只適用於指定類別用戶。投訴人於是把記錄了當日談話內容的光碟提交電訊局長。該段對話錄音顯示推廣計劃只適用於指定類別用戶，此舉與電訊局長批准營辦商提出的建議計劃有所牴觸。

營辦商作出下述解釋－

- 已告知所有負責接聽熱線的職員把一切有關該項推廣計劃的查詢電話，轉駁給一組已得到特別指示和接受特別訓練的專責人員。熱線的職員如無法把這類查詢轉駁給該組專責人員，則須記錄客戶的姓名和聯絡電話號碼，以便該組專責人員跟進。
- 在二零零三年一月二十八日接聽投訴人電話的職員是負責產品推廣和宣傳活動的，不過，她已接受有關訓練，可作為負責接聽熱線的接替人員。二零零三年一月二十八日，該名職員獲指派在下午二時至五時線路特別繁忙的時段，協助處理電話查詢。根據該段電話錄音，該名職員已多次(至少兩次)試圖把電話轉駁給該組專責人員，並多達四次要求投訴人留下聯絡電話號碼，以便掌握更充分資料的人員可致電回覆，向他提供有關的詳情。該名職員由於經驗不足，以致在投訴人再三追逼下，沒有依循正確的程序辦理，直接解答了有關該項推廣計劃的查詢。她在匆忙間亦向投訴人提供錯誤的資料。
- 營辦商在獲悉有關投訴後，已進一步指令負責接聽熱線的職員必須嚴格遵守有關程序辦理，並就各項新的市場推廣計劃制定了一些新的標準程序。

營辦商是利用一套“採購得來”的軟件選取客戶的，該軟件的“預測”模型功能，能夠列出較有興趣參與推廣活動的客戶名單。電訊局長注意到，有關職員雖然確曾告知投訴人該項推廣計劃只適用於指定類別用戶，但並沒有拒絕投訴人的服務要求，而且已要求投訴人留下電話號碼，以便其後跟進。由於投訴人並沒有留下電話號碼，電訊局長無法確定營辦商會否基於投訴人並非該推廣計劃的指定類別用戶而拒絕投訴人的服務要求。

電訊局長查閱了營辦商就該項推廣計劃發出的市場拓展計劃概覽和有關的培訓資料和指令，而從這些資料中並沒有發覺該項推廣計劃只適用於指定類別用戶。此外，電訊局長亦研究了登記使用該項推廣計劃的用戶人數和分布情況。有關的數據顯示，該項推廣計劃並非只供營辦商的市場推廣人員所聯絡的客戶使用，或只限於某些地區的用戶。再者，電訊局長也沒有接到有關該項推廣計劃類似性質的其他投訴。

電訊局長接納營辦商的解釋，同意由於有關職員經驗不足，以致出現上述情況，故有關投訴純屬個別事件，並認為營辦商並沒有違反固定電訊網絡服務牌照的規定，因為該牌照規定營辦商必須遵照用戶的要求，提供在憲報公布的服務。電訊局長亦促請營辦商應確保其前線工作人員能對在憲報所公布的服務提供準確的資料。有關投訴個案視作完結論。

## **個案 5： 18 名接待訪港旅客的旅行代理商在標準旅遊行程中取消遊覽海洋公園**

消費者委員會於二零零三年七月就 18 名接待內地旅遊團的香港旅行代理商集體決定在行程中不包括遊覽海洋公園，而作為一個自選旅遊項目一事，致函旅遊事務專員，認為有表面證據顯示該 18 名旅行代理商採用了限制性經營方法。

旅遊事務署遂請旅遊業自我規管機構—香港旅遊業議會(旅遊業議會)調查此事。旅遊業議會證實該 18 名旅行代理商確實在標準旅遊行程中取消了遊覽海洋公園。有關的旅行代理商表示，鑑於嚴重急性呼吸系統綜合症對旅遊業所造成的影響，他們認為必須採取一些措施，以保持市場上的價格競爭力。在旅遊業議會的斡旋下，有關的旅行代理商已恢復把遊覽海洋公園作為旅遊行程中的標準項目。

旅遊事務署認為，香港接待訪港旅客的市場是高度開放，而且競爭十分激烈，任何反競爭行為都不能長久維持下去。目前本港有 350 多名積極從事接待訪港旅客業務的旅行代理商，為旅客提供各式各樣的旅遊行程，其中不少行程都把遊覽海洋公園作為標準項目。旅遊事務署相信，該 18 名旅行代理商所採取的行動，對市場的運作效率和自由貿易影響不大。更重要的是，旅遊業議會所採取的行動，已向有關的旅行代理商和整個旅遊業表明，採用該類限制性經營方法是不能接受的。

雖然如此，上述個案凸顯有需要加強旅遊業內人士對公平競爭的認識。旅遊業議會除了擬備業務守則，持守公平交易的精神外，還促請屬下會員遵行政府發表的《競爭政策綱領》，並會繼續請會員留意有否涉及任何反競爭行為，以及注意《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》。

## 個案 6：指稱“Sha La La”電話卡掠奪性定價

二零零三年二月，電訊管理局局長(電訊局長)接到有關電訊盈科互動多媒體有限公司(電盈 IMS)“Sha La La”預繳電話卡服務的投訴。投訴人指電盈 IMS 掠奪性定價，把撥往菲律賓的通話收費定於不合理的低水平，甚至低於菲律賓營辦商就傳送通話收取的費用、本地接駁費及全面服務補貼的總和。

電訊局長完成了調查這宗個案，所得的結論是該投訴無法成立。電訊局長認為，電盈 IMS 就傳送通話至菲律賓所支付的費用，與其他營辦商所支付的相若，也缺乏證據證明電盈 IMS 進行掠奪性定價或反競爭行爲。

電訊局長並不認為電盈 IMS 可以在沒有競爭對手和客戶的重大競爭限制下運作，原因如下—

(a) 進入對外電訊服務市場的障礙非常低：

- ◇ 簽發對外電訊服務牌照的數目並沒有限制；
- ◇ 提供對外電訊服務並非資本密集的業務。對外電訊服務營辦商在公平的原則下可選用不同的方式，把對外電訊服務傳送至海外；
- ◇ 對外電訊服務的產品一般沒有差別；以及
- ◇ 對外電訊服務用戶對價格相當敏感，而且歸屬感低。現有的營辦商並不比新加入的營辦商有明顯的優勢。

(b) 對外電訊服務市場的競爭非常激烈：

- ◇ 持牌營辦商逾 200 家；以及
- ◇ 進入及離開對外電訊市場頻繁：在二零零二年，新發出的對外電訊服務牌照有 57 個，未有續牌或取消的對外電訊服務牌照則有 47 個。

◇

電訊局長並不認為“Sha La La”預繳電話卡服務的價格構成反競爭行爲—

(a) 電盈 IMS 的價格大致上與市場的價格水平相若：

- ◇ 電盈 IMS 在二零零三年一月加入市場時，“Sha La La”預繳電話卡服務的價格與市場價格沒有明顯分別；
- ◇ 二零零三年二月，撥往菲律賓的通話傳送批發收費提高，其他對外電訊服務營辦商即時加價，而電盈 IMS 沒有跟隨，“Sha La La”預繳電話卡服務的價格因而遠低於市場價格；以及
- ◇ 電盈 IMS 其後在二零零三年三月、四月和六月加價，“Sha La La”預繳電話卡服務的價格已調整至市場價格。

(b) 電盈 IMS 服務的邊際貢獻大致上為正數：

- ◇ 電訊局長把電盈 IMS 在二零零三年一月一日至六月十八日期間的實際價格(包括相關的附加費)，與提供“Sha La La”預繳電話卡服務的相關變動成本作一比較。電訊局長觀察到，除了一段短時間若干類別通話的邊際貢獻是負數外，電盈 IMS 服務的邊際貢獻均為正數；以及
- ◇ 負數的邊際貢獻並不一定顯示有反競爭行為。在競爭激烈的市場中，市場參與者把價格定在低於成本，以獲取市場佔有率，確立品牌和提高客戶對新產品的認識等，這種做法並不罕見。最重要的考慮因素是，該項定價策略是否具有防止或大幅限制競爭的目的或效果。就這宗個案來說，電訊局長並沒有發現任何證據，顯示“Sha La La”預繳電話卡服務的價格低於相關變動成本，是具有防止或大幅限制競爭的目的或效果。

## 個案 7：政府物流服務署及醫院管理局採購藥物的招標條件

一間本地藥業公司(投訴人)二零零三年初通過一名立法會議員辦事處向委員會秘書處投訴：

- (a) 指稱特區政府採購藥物的招標條件，要求投標者提交由國際協調會議會員國<sup>1</sup>或中國或澳洲的國家管制機構簽發的銷售證明(銷售證明要求)，是不公平的；
- (b) 質疑為何不承認很多亞洲國家(包括新加坡，南韓和印尼)政府發出的品質標準證明；及
- (c) 認為由於不公平的招標條件令很多藥物供應商未能參與投標，導致特區政府以高於市價購買藥物。

投訴人根據世界貿易組織的政府採購協定就同一個案另行提出投標投訴。

前政府物料供應處(現為政府物流服務署)在二零零二年十一月八日刊憲，公開招標承投向衛生署及醫院管理局供應哞苯吡啶定時緩釋藥片。投訴人二零零三年二月接到通知，其投標(雖是最低價)並不成功。投訴人隨即向根據世界貿易組織政府採購協定第 XX 條成立的審裁組織(審裁組織)提出投標投訴，指稱包括銷售證明的規定有歧視性。

審裁組織的副主席及兩位成員組成審裁小組研究投標投訴，二零零三年八月聆訊，二零零三年九月審裁小組裁決，認同特區政府不接受投訴人投標的理由，以下述理由判定投訴不成立：

- (a) 國際協調會議所頒布的標準是一項國際標準。特區政府要求有關藥物(哞苯吡啶定時緩釋藥片)必須符合國際協調會議所訂定的標準，並不違反政府採購協定第 VI 條 2(b)的規定，該條訂明採購機關所定的技術規格應“根據國際標準；若無國際標準時，則根據國家技術規定、認可的國家標準或建築規則”；及

---

<sup>1</sup> 國際協調會議現時的會員國是：奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭、意大利、日本、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、英國和美國。

- (b) 任何國家的藥物製造商均可向任何一個國際協調會議會員國的國家管制機構申請簽發銷售證明。特區政府以國際協調會議會員國的國家管制機構發出的銷售證明，作為藥物符合國際協調會議標準的要求，並無歧視性。

鑑於上述投訴，政府物流服務署和衛生署也檢討了招標條文，並在二零零三年五月修訂了有關的藥物採購條款，促請有意供應藥物的人士注意，任何國家的藥物製造商均可提供由任何國際協調會議會員國、中國、澳洲或加拿大<sup>2</sup>發出的銷售證明。

衛生署重申，假如衛生署應任何國家的國家管制機構的邀請，研究其科學和技術要求，以及管制制度後，確認有關機構的標準符合國際協調會議的標準，則也會接納這些機構發出的銷售證明。

審裁小組按照世界貿易組織政府採購協定進行的獨立裁決，並認為藥物業內沒有出現防止競爭或減少競爭的情況，因為特區政府的招標條件，是根據國際的標準，而且特區政府的銷售證明要求，也是非歧視性的。委員認為投訴涉及競爭一點並無理據支持，因此投訴不成立。

---

<sup>2</sup> 衛生署應中國、澳洲、加拿大國家管制機構的邀請，研究了該等國家的品質要求、規格及管制制度，確認中國、澳洲、加拿大的標準等同國際協調會議的標準，接納中國、澳洲、加拿大發出的銷售證明。



## 個案 8：投訴“商業國際直撥電話全球固定收費計劃”及“商業國際直撥電話固定收費計劃”掠奪性定價

電訊管理局局長(電訊局長)二零零三年五月接獲有關香港電話有限公司(香港電話公司)提供商業國際直撥電話全球固定收費計劃及商業國際直撥電話固定收費計劃的投訴。投訴人指稱該公司選定某些商業電話線的客戶，只要每月打出指定數量的海外電話，便可享有上述固定收費計劃不合理地偏低的收費。投訴人認為該公司在國際直撥電話市場處於優勢，而兩個計劃偏低的收費是“掠奪性定價”。

電訊局長接獲投訴後已進行調查，以斷定：

- (a) 香港電話公司有否從事掠奪性定價，違反《電訊條例》第 7L 條；及
- (b) 香港電話公司的行為是否構成違反《電訊條例》第 7K 條。該條文禁止從事具有防止或大幅限制電訊市場競爭的目的或效果的行為。

電訊局長並無發現證據顯示該公司從事掠奪性定價，或從事具有防止或大幅限制電訊市場競爭的目的或效果的行為。所根據的考慮為：

### (a) 進入市場的障礙極低

電訊局長認為進入對外電訊服務市場的障礙極低，因為

- ✧ 只根據最低發牌準則批授牌照；
- ✧ 並無限制牌照的數目；
- ✧ 提供對外電訊服務，並非資本密集的業務，可以不同規模經營；
- ✧ 對外電訊服務產品一般沒有分別；
- ✧ 客戶的歸屬感低，用戶易受價格影響而轉換服務供應商；
- ✧ 統計數字顯示，進入及離開對外電訊服務的情況均屬普遍和頻繁：二零零一年，新發出的對外電訊服務牌照有 68 個，在二零零二年，則有 57 個。二零零一年及二零零二年，未有續牌或取消的對外電訊服務牌照各有 47 個。

電訊局長認為香港電話公司無法從事掠奪性定價，或從事具有防止或大幅限制電訊市場競爭的目的或效果的行為。即使香港電話公司能夠成功將所有競爭對手逐出市場，該公司其後不大可能濫收費用。不少營辦商提供極低的對外電訊服務收費，與香港電話公司兩個計劃提供的收費相若。

(b) 在市場非處於優勢

電訊局長認為香港電話公司在對外電訊服務市場並非是處於優勢的營辦商，因為

- ✧ 電訊局長研究過二零零三年一月至六月期間香港致電海外的所有通訊量的市場佔有率。從數據得出香港電話公司在對外電訊服務市場並非佔有很大的市場佔有率；
- ✧ 香港電話公司的行為受到競爭對手及客戶的重大競爭限制；及
- ✧ 在香港電話公司推出兩個計劃後，電訊局長並未發現市場佔有率有任何重大改變。

## **個案 9：運動賽事電視獨家播映權**

一名投訴人二零零三年五月致函廣播事務管理局(廣管局)，指稱某電視節目服務牌照持牌人取得某項運動賽事獨家電視播映權(包括收費電視及免費地面電視)，這種行爲的目的及效果是防止、扭曲及限制香港電視節目服務市場競爭，違反廣播條例(第 562 章)第 13 條。廣管局根據該局的調查程序正對個案進行初步調查。

## 個案 10：二零零三年七月一日家禽批發商停市事件

一名立法會議員於二零零三年七月去信財政司司長，要求委員會檢討活家禽市場的運作，並研究二零零三年七月一日長沙灣家禽市場家禽批發商停市事件，有否涉及反競爭行爲。有關個案交由衛生福利及食物局跟進。

衛生福利及食物局就活家禽批發的作業環境作出了研究，結論是在活家禽市場內，並不存在反競爭的行爲。是次停市事件，亦沒有跡象顯示有關批發商集體進行反競爭行爲。本地批發商因應市場實際的供求情況，直接向國內的出口商及本地的雞場訂購活雞。若他們罔顧市場需求，蓄意減少國內入口活雞的供應、企圖操控批發價，此等行爲是不可能持續下去的。衛生福利及食物局的報告指出下列原因支持上述意見：

- (一) 目前批發國內活雞的商戶共約 70 個，據了解，這些批發商所訂的活雞批發價均不同，並隨市場需求而變動。這樣一大群的營運者是否能夠持續地串通進行操控市場的行爲，令人懷疑；
- (二) 本地及國內的雞場存在著競爭，如果國內的活雞供應減低，本地的雞場及他們的批發商可以調節供應，吸收市場上未能滿足的需求，批發國內活雞的商戶會蒙受損失市場佔有率的風險；
- (三) 急凍及冰鮮雞可在消費市場上替代活雞。雖然消費者仍較喜歡新鮮屠宰的雞隻，但假如活雞的價格不合理地增加，他們可選擇急凍或冰鮮雞，甚或其他肉類。

衛生福利及食物局指出，沒有任何證據顯示在二零零三年七月一日活家禽批發商串謀將活雞的零售價提高，轉嫁消費者。雞隻的售價由市場決定，在上述停市事件過後，政府亦沒有收到任何關於提高活雞零售價的投訴。

委員會接納了衛生福利及食物局的報告，並同意該報告的結論，政府因此並不認爲有需要就該事件採取相應措施。委員會認爲停市事件涉及批發商與統籌供應國內活雞的廣南行的溝通問題，據悉批發商希望廣南行能更迅速地把香港的市場情況，向國內供應商反映。就此，政府會繼續促進在活家禽供應鍊上同業間的聯系，善用市場力量，提高該行業的運作效率。

## 個案 11：數碼港統籌專員的反競爭行為

有投訴人指數碼港統籌專員為數碼港採購物品和服務時，對數碼港租戶有所偏袒，而且為數碼港租戶提供裝修貸款、免租期、豁免管理費等種種優惠，違反市場常規。有關投訴於二零零三年八月轉交工商及科技局處理。

工商及科技局認為有關指控並無根據－

### (a) 為數碼港採購物品和服務時偏袒數碼港租戶

- ✧ 為數碼港採購物品和服務的工作有清晰的規管程序。合資格的服務供應商會分別經由“公開招標”或“徵求建議書”程序，獲邀請提交標書或建議書。
- ✧ 甄選過程着重競爭性，會考慮多項有關的準則，包括技術資格、公司能力、業績記錄、項目管理能力和成本。服務供應商是否數碼港租戶並非考慮因素。

### (b) 為租戶提供違反市場常規的種種優惠

- ✧ 有關優惠符合市場慣例。
- ✧ 裝修貸款大多在特殊情況下提供予中小型企業。同樣地，租用少於 1000 平方呎寫字樓用地的新創辦公司，可享較優惠的條款。
- ✧ 辦公室租戶必須繳付全部管理費及其他費用，因此投訴人的指控與事實不符。

## 個案 12：視障人士儀器供應市場的不公平競爭

香港盲人輔導會是非牟利機構，為視障人士提供康復服務。該會負責管理十一個由政府補助的服務單位，並以自負盈虧方式營辦輔助儀器及諮詢服務中心。輔助儀器及諮詢服務中心是若干視障人士輔助儀器品牌的代理／獲授權代理商，同時免費為視障人士提供支援服務(例如輔助裝置的選擇和使用)。

消費者委員會於二零零三年九月把投訴轉交委員會處理。投訴人表示，在視障人士儀器供應業務上，他面對盲人輔導會的不公平競爭。他指盲人輔導會－

- ◇ 作為受政府補助的非牟利機構，不應從事牟利活動；
- ◇ 利用籌款活動所得的捐款購買輔助儀器，以填補銷售配額；
- ◇ 利用政府獎券基金撥款進行的殘障人士資訊科技認知及訓練計劃推銷輔助儀器，以填補銷售配額；及
- ◇ 利用政府的補助補貼輔助儀器及諮詢服務中心的運作。

衛生福利及食物局已審閱過盲人輔導會的核數報告和籌款記錄，並研究過殘障人士資訊科技認知及訓練計劃的課程內容、出席記錄及顧客意見。衛生福利及食物局認為針對盲人輔導會的投訴不成立，因為－

- ◇ 盲人輔導會並無為輔助儀器及諮詢服務中心舉辦過籌款活動，而且沒有證據顯示盲人輔導會把捐款或政府補助用於補貼輔助儀器及諮詢服務中心的運作；及
- ◇ 殘障人士資訊科技認知及訓練計劃的課程內容已獲社會福利署批准，而訓練進行時作示範用途的軟件亦可隨時在市面上購得，公眾人士和視障人士均有廣泛使用。沒有證據顯示盲人輔導會操縱課程內容以爭取某些商業利益。

衛生福利及食物局指出盲人輔導會經銷視障人士輔助儀器的業務，並非獲政府補助的活動，同時，政府實不宜干預補助機構所進行的自負盈虧活動。

### 個案 13：房屋委員會的商業鋪位招標安排

一名市民在二零零三年十月致函委員會秘書處，投訴房屋署採用協商方式把房屋委員會(房委會)轄下商場的一個空置鋪位出租予經選定的租戶，令她沒有機會競投。投訴人認為，房屋署透過協商把空置鋪位租予經選定的租戶，而不採用公開招標方式招租，做法上有違公平競爭的原則。

房屋署表示，該署主要採用公開招標和局限性招標兩種方式出租房委會的商業鋪位。投訴人所指透過協商出租鋪位的做法，其實屬於局限性招標。按照這種招標方式，房屋署會列出符合若干準則的準租戶，然後邀請他們競投有關鋪位。局限性招標方式招租適用於以下一般情況－

- (i) 招商承租那些可為商場“招徠”顧客，及須特別著重質素及延續性的大型鋪位，例如百貨公司或酒樓的商鋪；
- (ii) 有關鋪位曾透過公開招標招租，但未能吸引入標者；
- (iii) 讓有出色表現的“中型”商戶擴充業務；或
- (iv) 讓在非零售業有卓越成績的公司嘗試參與零售業。

房屋署的最終目標是使租戶類別有一個合理的組合，而又能讓小型商戶有充分機會參與競投及發展。投訴人所指的鋪位屬於上述情況，因此透過局限性招標方式出租。房屋署已向投訴人解釋各項出租安排，投訴人表示滿意該署的解釋。

## **個案 14：投訴香港電話有限公司提供未經批准的折扣、合併服務及用戶設備**

香港電話有限公司(香港電話公司)的牌照禁止在任何市場處於優勢的持牌人就該特定持牌電訊服務公布收費提供任何折扣。電訊條例第 7L 條禁止持牌人濫用優勢。

自二零零二年八月以來，電訊管理局局長(電訊局長)共收到 42 宗性質類似的投訴，指香港電話公司就商業固定線路服務提供未經批准的折扣，並將該等服務與其他服務及用戶設備合併提供。投訴人認為這是反競爭行為，濫用香港電話公司在商業固定電話線市場的優勢。

電訊局長現正進行調查，以研究香港電話公司的行為是否構成違反牌照條件或電訊條例第 7L 條。



## **個案 15：歐洲足球聯賽賽事香港獨家播映權**

廣播事務管理局(廣管局)二零零三年九月接獲投訴，指稱某電視節目服務牌照持牌人取得歐洲足球聯賽賽事香港獨家播映權(包括收費電視及免費地面電視)，是防止、扭曲及限制香港電視節目服務市場競爭，違反廣播條例(第 562 章)第 13 條。廣管局根據該局的調查程序正對個案進行初步調查。

## **個案 16：投訴和記環球電訊有限公司及電聯網絡香港有限公司向不同屋苑提供電訊服務**

電訊管理局局長(電訊局長)二零零三年十月從住戶及電訊服務供應商收到有關和記環球電訊有限公司(和記)及／或電聯網絡香港有限公司(電聯網絡)向不同屋苑提供基本電話及／或寬頻互聯網接駁服務(該服務)的投訴。

投訴人表示，所有住戶須向與和記及／或電聯網絡相聯的屋苑管理公司，以大廈管理費形式支付該服務的費用。如某住戶選擇另一營辦商或不使用服務，管理公司不會從住戶所支付的管理費中退還或扣除該服務的費用。

電訊條例第 7K 條禁止持牌人作出具有防止或大幅限制競爭的目的或效果的行爲。此外該條例第 19B 條規定凡租賃協議、公契或商業合約內載有任何條款，屬不合理地限制住戶或佔用人使用其自選的公共電訊服務的權利，或剝奪住戶或佔用人該項權利，該條款即屬無效。

電訊局長正調查和記及電聯網絡的行爲是否違反電訊條例第 7K 及／或 19B 條。

## **個案 17：投訴香港電話有限公司與電訊盈科互動多媒體有限公司在住宅寬頻互聯網市場中從事利潤擠壓的行為**

電訊管理局局長(電訊局長)二零零三年十一月接獲業界一宗有關香港電話有限公司(香港電話公司)與電訊盈科互動多媒體有限公司(電盈 IMS)於住宅寬頻互聯網市場中作出利潤擠壓行為的投訴。

投訴人表示，在過去兩年，電盈 IMS 把其住宅寬頻互聯網服務價格調低約 50%，即非對稱數碼用戶線路 3 兆比特上門安裝互聯網服務的價格由 328 元調低至 165 元，非對稱數碼用戶線路 3 兆比特自行安裝互聯網服務的價格由 298 元調低至 148 元。但與此同時，香港電話公司的批發寬頻傳遞服務(即住宅信元中繼服務的客戶接駁服務 C)的批發價格只調低約 12%，即上門安裝服務的價格由 183 元調低至 158 元，自行安裝服務的價格由 133 元調低至 118 元。因此，投訴人指稱價格的差異對依靠香港電話公司的批發寬頻傳遞服務來提供互聯網服務的供應商，構成明顯的利潤擠壓行為。

電訊局長現正調查香港電話公司與電盈 IMS 的行為是否構成違反電訊條例第 7L 條禁止濫用市場優勢的規定。

### **個案 18：投訴為衛星電視接收設施提供的保養服務的供應商**

一私人屋苑業主委員會二零零三年十二月去信委員會秘書，指稱發展商與一家衛星電視接收設施的保養服務供應商訂約，屋苑通信網絡用地以年租 1 元租予保養服務供應商，直至 2047 年，是違反公平競爭原則。屋苑通信網絡用地是大廈公契指定的公眾地方，用以裝設衛星電視接收設施及通信網絡。業主委員會認為上述租約剝奪業主自行選擇衛星電視接收設施保養服務供應商的權利。

衛星電視接收設施保養服務供應商由電訊管理局局長按電訊條例發給牌照。電訊管理局局長正跟進有關個案。

### 個案 19：若干凍庫徵收車場貨台使用費(使用費)

一名立法會議員在二零零四年一月去信財政司司長，對有六個凍庫同時增加倉租及徵收提貨費用表示關注，並建議委員會跟進此事，作出研究。委員會秘書處將個案交由經濟發展及勞工局跟進。

按照委員會的指示，經濟發展及勞工局就凍庫增加收費事宜作出了研究，並向委員會提交報告。報告中臚列了凍庫業的市場結構和運作情況，包括凍庫的數目、面積和分佈的地區，同時亦分析了七個凍庫徵收使用費的背景、它們的市場佔有率、作出定價及其他決定的能力、服務上的差別和業務推廣、徵收使用費是否構成進入市場的障礙、以及是否有掠奪式定價和價格上的歧視等。

研究顯示 -

- (a) 除了七個(而非六個)凍庫徵收使用費外，其餘 22 個凍庫，包括其他在葵涌的十個和在沙田的兩個，都沒有類似的收費。
- (b) 七個凍庫分別徵收不同價目的使用費(沙田冷倉 1 和 2 收 10 元、其他五個凍庫收 20 元)及在不同的日期通知客戶徵收使用費的決定。
- (c) 不同的凍庫對不同的客戶，視乎營業額及過往的交易，徵收不同的倉租，並於不同的日期調整。

報告的結論是七個徵收使用費的凍庫沒有涉及反競爭的行為，亦沒有證據顯示這些凍庫聯手徵收使用費。經濟發展及勞工局認為徵收使用費是商業決定，引發的爭議應由當事人解決，而該局會繼續充當調解人的角色。委員會接納了經濟發展及勞工局的報告，並同意該報告的結論。

## II. 與競爭無關的投訴

### 個案 20：投訴專利巴士公司聯手濫用專利權

投訴人二零零三年五月致函委員會秘書處，指稱三家專利巴士公司(三家公司)聯手濫用專利權，強制乘客觀看廣告，令乘客不舒服及精神受壓。

環境運輸及工務局研究投訴後，認為投訴是針對三家巴士公司提供的巴士視聽廣播，與競爭無關。該局表示，引進巴士視聽廣播是專利巴士公司為乘客提供資訊及娛樂的服務。運輸署考慮這項新措施時已顧及有關的因素，例如運輸署與巴士公司的乘客意見調查，結果顯示大部分受訪者認為廣播可接受，也有考慮到在行駛中的巴士使用全球定位系統可能帶來的好處。因此，引進視聽廣播的目的或效果並非抑制三家公司之間的競爭。

當局留意到三家公司在不同日期推出視聽廣播(九巴在二零零零年十一月、城巴在二零零一年一月、新巴在二零零一年十月)，而他們的服務範圍及推出節目各有不同。並無證據顯示三家公司協作／“聯手”提供這項服務。

運輸署為平衡不同組別的乘客的興趣，一直與巴士公司商討規管廣播的音量，並已實施下列安排：

- (a) 廣播音量調校至巴士背景音量；
- (b) 使用音量壓縮器確保音調高低音域差距不大；
- (c) 巴士下層車尾部分擴音器關掉關為靜音區；以及
- (d) 巴士下層只開一個擴音器。

### III. 委員會主動進行的研究

#### 個案 21：瀝青市場的競爭情況

競爭政策諮詢委員會各委員討論到二零零三年六月二十日經濟日報一則報導，關於四家瀝青公司申請司法覆核城市規劃委員會(城規會)二零零三年四月四日的決定，所涉個案為某公司根據城市規劃條例(城規條例)第 16 條，申請在沙嶺文錦渡一處劃為“農業”用地開設臨時瀝青廠，城規會批准申請。各委員關注到四家瀝青公司此舉相當於聯手反競爭的行為，要求環境運輸及工務局研究瀝青市場的競爭情況。

瀝青在香港主要用於道路工程，製瀝青的原材料主要為瀝青、混料及添加劑。瀝青為石油提煉過程的副產品，而香港道路工程所用瀝青只有香港蜆殼有限公司供應。混料通常來自香港或內地礦場。添加劑則為瀝青供應商自有關來源購得的專利產品。

製造瀝青是將混料按一定比例加上瀝青及添加劑，高溫加熱至攝氏 165 度，然後用隔熱功能佳的泥頭車運往需用地點。瀝青必須在數小時內鋪好，否則降溫後會硬化。

每年，本地業界耗用瀝青約 100 萬公噸，大多用於公共道路工程，供應商目前有四家，均獲環境運輸及工務局認可，市場佔有率時有變動。

瀝青市場不是封閉的市場，供應商可自由隨意進入或離開。政府除頒布行政措施確保瀝青質素及符合環保及公眾安全規定外，並無規管阻礙進入市場。瀝青供應商必須名列環境運輸及工務局的“瀝青鋪面物料的供應及特別瀝青路面的建造”項下的《認可公共工程物料供應商及專門承造商名冊》內，方可供應瀝青用於公共工程。申請程序及提交詳情詳列於環境運輸及工務局網頁《承建商管理手冊》項下。

#### 需求及價格走勢

過去三年(二零零零年至二零零二年)香港對瀝青的每年需求相當穩定，由二零零零年約 111 萬公噸微升至二零零二年 127 萬公噸。二零零三年估計為 120 萬公噸。

環境運輸及工務局隨機選出在二零零零年至二零零二年批出的九份大型道路合約，以分析鋪設瀝青連工包料的投標價走勢。二零零零年至二零零二年，投標價平均下跌約 5%，可能

是薪酬較低的緣故。同期，混料價格相當平穩，而瀝青在二零零一年底至二零零三年初由於油價上升而提價約 30%。

### **瀝青供應市場的競爭情況**

根據對瀝青市場、瀝青的需求及價格走勢的研究，環境運輸及工務局未發現有任何證據，證明瀝青市場存在反競爭行為。除政府訂有規定，確保瀝青製造質素及符合有關環保及公眾安全規定之外，進入市場並無障礙。供應商之間的市場佔有率時有變動，顯示確實存在競爭。而視乎要求及供應量而定，瀝青價格有多種選擇，瀝青價上升，理論上影響成品價，但並無在道路合約投標價中反映。政府道路工程承辦商也無投訴出現任何限制性的行為，例如供應商釐定價格、串通投標，或分配市場等。



## 5. 宣傳與培訓

### 宣傳

加深市民和國際社會對政府競爭政策的了解，是委員會其中一個重要的工作環節。委員會的網站 ([www.compag.gov.hk](http://www.compag.gov.hk)) 自二零零二年十月啓用以來，一直廣泛應用在發布委員會的工作及其他與競爭有關的資料上。有關的參考資料，例如《競爭政策綱領》、《維持競爭環境及界定和處理反競爭行爲的指引》，以及委員會各年度的工作報告，均載於網站內，市民亦可透過該網站提出與競爭事宜有關的投訴。

在二零零三至零四年度，委員會著手擬訂一項宣傳計劃，向學校和青少年推廣競爭觀念，以便持續培養有利競爭的社會文化。按照計劃，一套以小學高年級學生(小四至小六)和初中學生(中一至中三)為對象的互動遊戲將於二零零四至零五年度推出，透過遊戲形式向學生灌輸競爭概念。此外，委員會與教育統籌局合作，在二零零四至零五年度把競爭概念納入高中綜合人文科的課程範圍內。

### 培訓

各決策局和部門均有責任監察在其職責範疇內的市場競爭情況，並須就個別行業採取措施，以糾正妨礙競爭的行爲和促進競爭。委員會明白到，各決策局和部門的公務人員有需要了解和提醒自己政府在競爭政策方面的基本概念和原則，並應讓私營機構僱員有機會接觸競爭概念，了解政府對競爭事宜的處理方法。為此，委員會秘書處聯同公務員培訓處先後在二零零三年十月及二零零四年三月舉行簡介會，向公務員和私營機構僱員介紹政府的競爭政策。

在二零零三至零四年度，有關決策局和部門的人員參加了由亞洲太平洋經濟合作組織舉辦的工作坊，與國際社會分享香港在促進競爭方面的經驗。

## 6. 國際間的發展

在二零零三至零四年度，有關貿易與競爭政策之間的相互關係，繼續成爲世界貿易組織及亞洲太平洋經濟合作組織等主要國際組織討論的議題。

在世界貿易組織(世貿)方面，二零零三年九月十至十四日，世貿第五次部長級會議在墨西哥坎昆舉行。有關對應否在多哈發展議程下就包括貿易與競爭政策的新加坡議題<sup>3</sup>展開談判的問題，世貿成員意見不一。由於討論未有結論，部長指示官員繼續處理未解決的議題，以及在全體理事會舉行高層會議，商討未來的路向。在二零零三年十二月舉行的全體理事會會議上，成員同意暫時擱下貿易與競爭政策，以再作考慮。在談判過程中，中國香港一直並會繼續作出積極和有建設性的參與，以期取得有利我們經濟的結果。

在亞洲太平洋經濟合作組織(亞太經合組織)方面，在二零零三至零四年度，亞太經合組織的審議小組按照該組織在二零零二年採納的加強成員間互相檢討機制，爲審議中國香港的個別行動計劃到香港進行實地考察。小組由三位成員組成，其中兩位分別擔任主持和討論者的角色，另外一位是負責提供分析和技術支援的專家。部分亞太經合組織成員在回答有關審議的問卷時，問及香港因應個別行業情況制定措施以促進競爭的做法。爲此，委員會秘書處在二零零三年七月小組專家訪港期間，曾就政府因應個別行業的做法作出詳細解釋，並特別介紹委員會在促進競爭方面的工作，包括草擬中的《維持競爭環境及界定和處理反競爭行爲的指引》。

專家對香港以市場爲本及因應個別行業制定措施以促進競爭的做法表示支持，並同意這是有效可取的做法，能夠配合香港作爲現代化經濟體系，各行各業之間的結構和需求分歧越來越大的情況。小組專家在二零零三年八月二十一日於泰國布吉舉行的審議會會議上提交研究報告，表示支持香港因應個別行業制定措施的做法，並在報告中詳細臚列香港競爭政策背後的理念和提及有關的競爭政策指引(委員會其後在二零零三年九月發表指引)。

---

<sup>3</sup> 新加坡議題爲貿易與競爭政策、貿易與投資、政府採購工作的透明度及利便營商。

## 競爭政策諮詢委員會職權範圍及成員名單

競爭政策諮詢委員會於一九九七年十二月成立，由財政司司長擔任主席。委員會旨在檢討各項對政策和制度有重大影響的競爭事宜，其職權範圍和成員名單如下：

### 職權範圍

- (a) 議定和公布促進香港競爭的政策綱領。
- (b) 在本港經濟體系內，特別是在現有政府架構內，找出可能不完全符合促進競爭和提高經濟效益政策的地方，並檢討改善範圍。
- (c) 審議並檢討各決策局、政府部門或其他有關方面提出促進香港競爭的措施。
- (d) 審議與競爭有關而又可能影響政府政策的事宜。

### 成員名單

主席	財政司司長
成員	工商及科技局局長
	財經事務及庫務局局長
	經濟發展及勞工局局長
	工商及科技局常任秘書長(工商)
	財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)
	經濟發展及勞工局常任秘書長(經濟發展)
	工業貿易署署長
	政府經濟顧問
	消費者委員會
秘書	經濟發展及勞工局首席助理秘書長(經濟發展)
觀察員	視乎需要而定

## 競爭政策綱領

### 引言

1. 這份政策綱領臚列了香港特別行政區政府競爭政策的目標，並提出一些具體的指示，以便各有關方面知所遵從。

### 目標

2. 政府競爭政策的目標，是提高經濟效益和促進自由貿易，從而亦惠及消費者。促進競爭，只是達致上述目標的一種途徑，而非最終目的。
3. 政府認為，讓市場力量自由運作，並盡量減低干預，是培植和維持競爭的最佳方法。我們不會純粹基於經營者的數目、經營的規模，或新加入者所面對的一般商業限制等因素，而干預市場力量。只有在市場出現了缺點或市場歪變情況，以致限制了進入市場的機會或在市場內競逐的機會，損害經濟效益或自由貿易，使香港的整體利益受損時，我們才會採取行動。我們會一方面考慮競爭政策，另一方面顧及其他的政策考慮因素（例如審慎的監管、服務的可靠性、社會服務承諾、安全規定等），務求在兩者之間取得適當的平衡。

### 有助競爭的原則

4. 我們鼓勵所有政府部門和公私營機構遵守下列有助競爭的原則，以提高經濟效益和促進自由貿易：
  - a. 盡量依賴市場機制，減少干預；
  - b. 維持公平的營運環境；
  - c. 藉下列方法，盡量減少不明朗情況，以及增加市場參與者對制度的公正和可預測性的信心：
    - i. 實施前後一致的政策；
    - ii. 運作上具透明度和問責性；以及
    - iii. 謹守並執行公平和非歧視性的標準和經營方法。

## 限制性經營方法

5. 政府明白，並非所有限制進入市場的機會或在市場內競逐的機會的經營方法，都會損害經濟效益或不利自由貿易。只有那些既損害經濟效益或不利自由貿易，又不符合香港整體利益的經營方法，才須予以注意。我們必須根據實際情況，來決定某種經營方法是否具有限制性、損害經濟效益或不利自由貿易，以及有違香港整體利益。經營方法的原有目的和影響，以及相關的市場或經濟情況等等因素，都必須一併加以考慮。
6. 我們必須按個別情況研究各種經營方法。因此，把限制性經營方法籠統地歸納起來，不但有困難，而且容易令人產生誤解。下文臚列一些可能值得更深度研究的經營方法，謹作說明：
  - a. 操縱價格\*，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本，以及具有損害經濟效益或不利自由貿易的影響；
  - b. 串通投標\*、分配市場\*、設立銷售和生產限額\*，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本、減少買家的選擇和產品的供應，及損害經濟效益或不利自由貿易；
  - c. 聯合抵制\*，以扭曲市場的正常運作，剝奪抵制對象可得的供應或選擇，和損害經濟效益或不利自由貿易；以及
  - d. 於同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視性的準則\*，以拒絕給予新加入者進入市場或在市場內競逐的機會，及損害經濟效益或不利自由貿易。
7. 政府更明白到要了解某項業務是否違反競爭原則，並不能夠單以該業務的經營規模或市場佔有率本身而決定。決定性的因素是：該業務是否濫用其市場支配地位，限制進入市場的機會和市場內競逐的機會，引致減低經濟效益或妨礙自由貿易，從而損害香港的整體利益。因此，我們必須按個別情況研究每宗個案。下文臚列一些涉及濫用市場地位的例子，謹作說明：

---

\* 這些都是競爭者之間所施加的不同形式的橫向限制，意圖提高或固定價格（所謂“操縱價格”）、壓抑投標價格（“串通投標”）、分配指定顧客或銷售分區給某些特定公司，而不在全區進行競爭或爭取其他公司的顧客（“市場分配”）、釐定某些貨品或服務的供應限額，以推高價格（“銷售和生產限額”），以及不與其所屬市場內其他公司的供應商交易（“集體抵制”）。

- a. 掠奪性的行爲，例如在一些進入市場和在市場內競逐均有限制的經濟活動範疇內，以低於成本的價格銷售貨品，令競爭同業不能立足市場，然後大幅提高價格；
- b. 爲沒有現成代替品的產品或服務釐定最低零售價；以及
- c. 規定供應某些特定產品或服務時，買家須一併購買其他特定產品或服務或接納某些限制，而這些限制，並非爲了保證質素、符合安全規定、提供足夠服務或達致其他合理的目的。

## 方法

8. 對於透過競爭來提高經濟效益和促進自由貿易的最佳方法，現時並無國際標準或共識。雖然一些經濟體系訂立了競爭法例，但其管制範圍、執行機制和補救方法卻有很大的差異，另外亦有一些經濟體系避免採用立法的途徑。各經濟體系的取向，主要受到本身的社會特色、發展歷史和社會經濟背景所影響。
9. 香港是一個小規模和以外貿爲主的經濟體系，已具有高度競爭性，因此政府認爲沒有需要制定全面的競爭法。爲保持競爭政策的整體一致性，我們會藉著這份政策綱領，建立一個全面、具透明度和涵蓋範圍廣泛的競爭政策架構，就不同行業制定有關的規管措施（包括法例以外的工具）。
10. 就香港來說，政府爲透過競爭而促進經濟效益和自由貿易的方法是：
  - a. 加強公眾的認知，使他們知道競爭對於提高經濟效益和促進自由貿易的重要性；
  - b. 找出政府和其他公營機構對每個行業所設的障礙和限制，並確定它們會否限制進入市場的機會和市場內競逐的機會、有損經濟效益和不利自由貿易，使香港的整體利益受損。若然，便要自發性地或透過行政、立法等措施予以消除；
  - c. 透過適當的行政、立法等措施，在政府和公營部門內，就每個行業推行促進競爭的措施；
  - d. 鼓勵私營機構自發性地遵守競爭原則和達致上述提高經濟效益和促進自由貿易的目標；

- e. 支持消費者委員會制定促進競爭的工作守則，以達致上述提高經濟效益和促進自由貿易的目標；
- f. 與消費者委員會攜手合作，鼓勵私營機構推行有助競爭的措施，例如訂定保持和促進自由競爭的自我規管制度；並監察和檢討較易出現反競爭行為的行業的經營方法；
- g. 設立一個儲存與競爭有關的事項和投訴的資料庫，以便找出可能出現的不足之處和有待改善的地方；以及
- h. 在財政司司長轄下設立一個專責委員會（該委員會已成立，名為「競爭政策諮詢委員會」），檢討與競爭有關的政策事宜。

### 推行工作

- 11. 政府致力提倡和維持競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易。「競爭政策諮詢委員會」會促請各政府部門遵守這份政策綱領、提出有助落實政策目標的措施、研究各項新建議對競爭的影響，並且在有需要時，將有關影響提請行政會議和立法機關注意。我們也期望各政府部門確保轄下的法定組織遵守這份政策綱領。
- 12. 政府呼籲各行各業自發性地停止採用有損經濟效益或不利自由貿易的現有限制性經營方法，並避免在日後引進這些經營方法。在合理和有需要的情況下，政府會透過行政或立法等措施，消除這些經營方法。
- 13. 如公營部門和私營機構涉嫌採用限制性經營方法，可將事情轉交有關決策局或政府部門審議。此外，「競爭政策諮詢委員會」秘書處會留意所有轉介個案的進展，如有關情況對我們的政策或整體工作有重大影響，秘書處會提請「競爭政策諮詢委員會」加以注意。

競爭政策諮詢委員會  
一九九八年五月

## 附件 III

### 維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引

#### 引言

**競爭政策綱領**(政策綱領)頒布政府按不同行業的實際情況而制定適當措施以促進競爭政策的方針。政策綱領訂明，某項業務是否違反競爭原則，不能單以該業務的經營規模或市場佔有率來決定，而是取決於該業務或經營方法有否限制進入市場或在市場內競逐的機會，以及損害經濟效益或自由貿易，因而令香港的整體利益受損。為配合政策綱領的實施，現擬訂以下指引(連同具體指標)，以便—

- (a) 評估香港的整體競爭環境；
- (b) 界定及處理反競爭行為；以及
- (c) 確保競爭政策在各行各業中能一致地推行。

#### 指引

##### **指標一： 評估整體競爭環境**

2. 這項指標旨在評估經濟體系的競爭性。如果香港的體營商環境能夠符合若干準則，就可被視為有利於競爭自由貿易。評估整體競爭環境的基本考慮因素如下：

- (a) 穩定而有效的政治環境；
- (b) 法治制度；
- (c) 自由開放的宏觀經濟環境；
- (d) 大量的市場機會；
- (e) 積極推動私人企業發展和鼓勵競爭的政策；
- (f) 積極鼓勵外來投資的政策；
- (g) 沒有外貿及外匯管制；
- (h) 具透明度的投資和稅務制度；



- (i) 方便的融資途徑；
- (j) 高度發展的勞動市場；
- (k) 具透明度和公平的勞工及入境政策；
- (l) 完善的基礎設施；以及
- (m) 資訊自由流通。

3. 市場是否具有競爭性主要視乎進出市場是否十分容易。如果進出市場的障礙實際上並不存在，則現有的公司會把價格維持在接近市場競爭的水平。雖然在參與者為數不多的情況下，市場仍會有競爭，而且競爭可能會頗為激烈，但中小型企業蓬勃，更可突顯出香港有利競爭的營商環境。

### **指標二： 衡量限制性經營方法對市場的影響**

4. 這項指標衡量限制性經營方法對市場的影響，以顯示政府須否就這些經營方法採取行動。政策綱領提出了概括性的(三步)經濟測驗，以助政府決定是否應就市場行為採取行動：

- (a) **第一步** — 當市場行為限制進入市場的機會；
- (b) **第二步** — 損害經濟效益或不利自由貿易；以及
- (c) **第三步** — 傷害香港的整體利益。

5. 就測驗的**第一及第二步**而言，可根據以下因素決定某行業中的競爭，是否已經或可能受到妨礙，或已被大大削弱：—

- (a) 外國產品或外來競爭者在多大程度上會對現有市場參與者的業務帶來，或可能會帶來有效的競爭；
- (b) 市場在多大程度上會提供，或可能會提供可接受的替代品，以替代現有市場參與者所供應的產品／服務；
- (c) 限制性的政府措施，包括
  - (i) 煩瑣的政府或公營部門制度或措施；
  - (ii) 政府對貿易所設置的關稅及非關稅壁壘；以及
  - (iii) 政府對進入市場的規管措施。

- (d) 進入市場的障礙，包括
    - (i) **經濟障礙**，例如進入市場的(投資)成本；
    - (ii) **結構性障礙**，例如會削弱退出市場能力的既往成本、達致規模經濟的需要，和改變消費者對現有產品品牌的忠誠度的需要；以及
    - (iii) **策略性障礙**，例如現有營商者對新營辦商加入市場作出構成威脅的行為；現有營商者超額投資生產設施，在確實有人加入市場時威脅發動減價戰；以及以人為方式創造新品牌和產品以限制模仿的可能性；
  - (e) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場內，仍保留或會保留的實際競爭有多大；
  - (f) 現有或未來市場參與者的行動或擬議行動會令實力強勁的競爭者退出市場的可能性；
  - (g) 在有關市場中的轉變及創新的性質和程度；及
  - (h) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場，任何其他與該市場競爭有關的因素。
6. 在一些情況下，自由競爭未必切實可行，也未必是最佳的解決辦法。下述情況是其中一些例子：
- (a) 一家公司進行生產的平均成本較一家以上的公司進行生產為低；
  - (b) 有需要進行審慎監管；
  - (c) 有需要保障消費者的長遠利益；或
  - (d) 有需要提出誘因，以鼓勵創新。
7. 在第 6 段所述的情況中，我們必須進行定性評估，在有充分理由支持的壟斷情況與優質服務和合理價格之間求取平衡。在此須採取測驗的**第三步**，以決定市場行為會否使香港的整體利益受損。有關的公共政策考慮因素如下：
- (a) 業內審慎監管的需要；
  - (b) 維持可靠服務的需要；
  - (c) 實踐社會服務承諾的需要；

- (d) 安全需要；以及
- (e) 其他公眾利益考慮因素。

### **指標三： 限制競爭的具體行為**

8. 這項指標有助找出反競爭行為及濫用市場地位的具體事例。

#### 反競爭行為

9. 以下是一些**反競爭行為**的例子：

- (a) 操縱價格以扭曲市場的正常運作、增加買方的成本，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (b) 防止或限制對競爭者的物料或服務供應，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (c) 市場參與者就業務地區或客路達成協議，以瓜分市場，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (d) 於同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視性的準則，以拒絕給予新加入者進入市場或在市場內競逐的機會，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (e) 聯合抵制，以扭曲市場的正常運作、剝奪抵制對象可得的供應或選擇，以致損害經濟效益或自由貿易；以及
- (f) 串通投標<sup>§</sup>、分配市場、訂立銷售和生產限額，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本、減少買家的選擇和產品的供應，以致損害經濟效益或自由貿易。

#### 濫用市場地位

10. 一般來說，在確定一家公司是否擁有**支配**地位時，政府所考慮的事項，包括(但不限於)以下幾點：

- (a) 該公司的市場佔有率；

---

<sup>§</sup> 根據《防止賄賂條例》，涉及公營機構的某些串通投標活動屬刑事罪行。

- (b) 該公司在釐訂價格及作出其他決定方面的權力；
- (c) 是否有任何障礙阻止競爭者進入有關市場；以及
- (d) 產品差異和促銷的程度。

11. 一家擁有支配地位的公司會被視為**濫用**其地位，如其採取的行為的目的是為妨礙或在很大程度上限制市場競爭或可產生這種影響。下文列舉一些在確定是否**濫用市場地位**時會考慮的行為：

- (a) 掠奪式定價－這是通常被具有支配地位的公司採用的一項蓄意策略，把價格訂得極低，或以低於其生產遞增成本的價格出售產品，從而迫使競爭者退出市場。掠奪者在成功迫使現有競爭者退出市場和阻嚇新公司進入市場後，便會提高價格，賺取更高利潤；
- (b) 為沒有現成代替品的產品或服務釐定最低零售價；
- (c) 價格上的歧視，除非該歧視只為合理地顧及供應貨品或服務的成本或可能成本的差別而作出的；
- (d) 規定供應某些特定產品或服務時，買家須一併購買其他特定產品或服務或接納某些限制，而這些限制並非為了保證質素、符合安全規定、提供足夠服務或達致其他合理的目的<sup>\*\*</sup>；以及
- (e) 以必須接納苛刻或與合約無關的條款或條件，作為簽訂合約的條件。

### 對反競爭行為採取行動的機制及上訴事宜

12. 一如政策綱領所述，政府積極致力提倡和維持競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易。由財政司司長擔任主席的競爭政策諮詢委員會－

- (a) 指令**各政府部門** (包括所有法定機構) 遵守政策綱領及上述指引；以及
- (b) 呼籲**各行各業** 遵守政策綱領及本指引，而且終止或避免採取有損經濟效益或自由貿易的限制性經營方法。

---

<sup>\*\*</sup> 必須把“交叉銷售”這類商業手法列為考慮因素，特別是須注意利用附加產品／服務使個別產品／服務更具吸引力的做法。這類服務／產品往往都迎合消費者的喜好及令服務成本降低，使消費者受惠。

13. 下述是處理反競爭行爲及就處理這些行爲而作出的措施提出上訴的機制<sup>++</sup>：

- (a) **投訴** – 如公營部門和私營機構涉嫌採用限制性經營方法，事件可轉交有關的決策局或政府部門研究。同時，競爭政策諮詢委員會秘書處會留意所有轉介個案的進展，如有關情況對政策或制度有重大影響，秘書處會促請競爭政策諮詢委員會處理。
- (b) **採取行動** – 在合理和有需要的情況下，政府會採取行政或立法措施，消除反競爭行爲；以及
- (c) **上訴** – 所有受政府就反競爭行爲而採取措施影響的人士，均可向競爭政策諮詢委員會提出上訴，要求覆核有關措施；
- (d) 競爭政策諮詢委員會預期各決策局／部門都會落實其建議的措施。一般來說，推行競爭政策諮詢委員會的建議是受司法覆核程序或載於有關法例內的上訴機制所規限(例如《行政上訴委員會條例》及規管適用於有關行業的法例)。

競爭政策諮詢委員會秘書處  
二零零三年九月

---

<sup>++</sup>這套指引所載的投訴和上訴機制，一般與競爭政策諮詢委員會的工作有關，並且不得用以損害電訊管理局局長及廣播事務管理局等法定機構根據個別行業的競爭法例而採取的行動。