

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2009 – 2010

(中文版)

1. 引言

競爭政策諮詢委員會(競諮會)在一九九七年十二月成立，是一個由財政司司長擔任主席的組織，專責研究和檢討與競爭有關的事宜，並提出意見。競諮會致力推廣政府政策，通過推動可持續競爭，提升經濟效益和促進自由貿易，從而讓商界和消費者皆可得益。

2. 競諮會在一九九八年五月發表《競爭政策綱領》(《綱領》)，說明政府競爭政策的方針及制定政策框架，藉以在不同行業促進競爭。為補充《綱領》的內容，競諮會在二零零三年公布了一套指引，向各行業說明可以被視為反競爭的行為。

3. 為確保競爭政策能配合香港及社會最新發展，競諮會在二零零五年六月成立競爭政策檢討委員會(檢討委員會)，職責是檢討香港競爭政策的未來方向，並就此提出建議。二零零六年六月，檢討委員會向競諮會提交報告，建議政府制定一條新的跨行業競爭法。

4. 二零零六年十一月，政府為收集公眾對制定跨行業競爭法的意見展開為期三個月的公眾諮詢。意見顯示，社會十分支持制定跨行業競爭法，但商界關注新法例可能會影響企業(特別是中小企)的運作。為顧及這些疑慮，政府在二零零八年五月就競爭法的詳細建議，包括一些主要元素例如規管架構、被禁止的行為、違反法例的罰則、提出私人訴訟的權利、和豁免及豁除某些活動受法例規管的準則和機制等，進行另一輪公眾諮詢。政府在這次諮詢共收到超過 170 份書面意見，大部分普遍支持制定競爭法及諮詢文件內的詳細建議。

5. 在完成二零零八年的公眾諮詢後，政府着手草擬《競爭條例草案》，目標是履行政策承諾，在二零零九至一零立法年度內提交草案。二零一零年七月十四日，政府向立法會提交《競爭條例草案》。

第 2 章 概述《條例草案》的主要內容。

6. 二零零九至一零年度，競諮會繼續在有關的政策局或部門協助下處理與競爭有關的投訴。第 3 章概述本年度內完成調查的投訴，以及尚待解決個案的最新情況。

2. 《競爭條例草案》的主要內容

7. 政府在二零一零年七月十四日向立法會提交《競爭條例草案》進行首讀及二讀。《條例草案》是政府實施競爭政策的里程碑及多年廣泛諮詢的結果。草案回應了社會對制定跨行業競爭法的期望，並切合香港的情況。《條例草案》的全版及相關的立法會參考資料摘要可見於商務及經濟發展局的工商及旅遊科網頁 (<http://www.cedb.gov.hk/citb>)。

8. 《條例草案》的主要內容如下：

(A) 適用範圍

9. 《條例草案》旨在禁止和阻遏各行各業不同規模的“業務實體”採用欺壓手法或作出其他反競爭行為，以至有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果。“業務實體”指任何從事經濟活動的實體(不論其法定地位或獲取資金的方式)，包括從事經濟活動的自然人。在判斷某實體的行為是否構成“經濟活動”而須受《條例草案》規管時，須按該實體的行為本身個別考慮。

(B) 新法例的概括禁止條文

10. 《條例草案》訂定概括條文，禁止三大類的反競爭行為，即協議、決定或經協調做法(第一行為守則)；濫用相當程度的市場權勢(第二行為守則)；以及《電訊條例》下的傳送者牌照持有人具有或相當可能具有嚴重削弱競爭效果的合併或收購活動(合併守則)。為使法例更明確清晰，條例草案規定競爭事務委員會制訂詮釋和實施競爭守則的規管指引。

(C) 組織架構

11. 《條例草案》訂明採用司法執行模式，並會設立一個獨立的法定競爭事務委員會（競委會），就反競爭行為進行調查及提出展開法律程序。競委會將獲賦予權力，可接納某人為釋除競委會對其可能違反競爭守則的疑慮，採取或放棄某些行動的承諾，或向該人發出支付不超過一千萬元款項的違章通知書，以換取競委會終止調查及／或不對某人展開或繼續進行法律程序。競委會由一名主席領導，連同主席在內，成員共不少於五人，全數由行政長官委任。

12. 《條例草案》將會設立一個在司法機構下的競爭事務審裁處（審裁處），一如高級紀錄法院，負責聆訊和審理競委會提出涉及競爭事宜的個案及私人訴訟。審裁處有權採取一系列違反競爭條例的補救方法，包括判處罰款，上限定於業務實體在違反競爭守則的年度中所得營業額（包括全球營業額）的百分之十；向受屈各方判給損害賠償；發出臨時禁制令；以及終止或更改協議等。審裁處亦可覆核競委會的某些裁定。原訟法庭每名法官根據其任命，將自動成為審裁處成員。行政長官會根據司法人員推薦委員會的推薦，委任其中一位審裁處成員為審裁處主任法官。

13. 為使新法例能與廣播業及電訊業現有規管競爭的架構並行，《條例草案》規定，廣播事務管理局（廣管局）及電訊局局長在調查廣播業及電訊業競爭事宜的個案及強制執行法律程序時，與競委會共享管轄權，但他們現有裁判職能會移交審裁處。

(D) 私人訴訟

14. 除了通過競委會執行法例外，條例草案亦容許私人訴訟。相關人士可依據法庭的裁定或作出獨立訴訟，要求就某項相關行為作出裁決及補救。

(E) 豁免及豁除

15. 根據國際做法，競委會有權根據協議是否用於提升整體經濟效益、相關業務實體是否獲委託營辦令整體經濟受益的服務，以及協議是否為遵守法律而訂立等準則，決定某協議或行為是否可獲豁除或豁免受行為守則規限。行政長官會同行政會議亦可作出命令，如信納某些協議或行為有異常特殊而且強而有力的公共政策理由，或為避免抵觸國際義務而作出，可豁免該等協議或行為受行為守則規限。

(F) 《條例草案》不適用於政府及法定團體

16. 由於公營部門的活動大多為非經濟活動而不屬於《條例草案》的規管範圍，故《條例草案》對政府不具約束力。除由行政長官會同行政會議透過制定規例另有指明外，《條例草案》若干部（即第2部（行為守則）、第4部（競委會的強制執行權力）、第6部（於審裁處強制執行）及附表7（合併）的條文不適用於法定團體或其指明活動。《條例草案》訂明下列用作判斷法定團體應受《條例草案》規管的準則－

- (a) 該法定團體正從事的經濟活動，與另一業務實體存在直接競爭；
- (b) 該法定團體的經濟活動，正在影響特定市場的經濟效率；
- (c) 該法定團體的經濟活動，並非直接與提供主要公共服務或施行公共政策有關；及
- (d) 沒有其他異常特殊而且強而有力的公共政策理由支持不訂立該規例。

3. 競諮會審議的個案

17. 年報檢討期內，競諮會收到下述被指涉及反競爭行為的個案。我們根據競諮會指引所定的反競爭行為類別，盡量把這些個案分類。我們亦指出相關政策局或部門在調查後認為這些投訴是否成立，或哪部分成立。

A) 合謀串通、操縱價格及市場分配

個案 1：認可瀝青物料供應商的涉嫌反競爭行為（不成立）

18. 二零一零年一月，競諮會秘書處接獲一市民的投訴，指四名認可瀝青物料供應商有反競爭行為。投訴人指稱：

- (a) 該四名認可瀝青物料供應商向政府部門作出無理投訴，以限制另一認可瀝青物料供應商的競爭；
- (b) 其他瀝青物料供應商無法進入為本港公共工程提供瀝青物料的市場；以及
- (c) 該四名認可瀝青物料供應商有分配市場及操縱價格的行為。

19. 這宗個案已轉交發展局調查。經路政署及地政總署協助，發展局已完成有關調查。由於投訴人提供的資料有限，路政署曾要求提供更多資料，但投訴人並無回覆。發展局根據所得資料審查有關投訴的指控後，認為沒有確實證據證明該等指稱。發展局的調查結果如下：

- (a) 由於投訴人並無提供進一步的資料，發展局只能根據路政署及地政總署所提供的資料，調查有關四名認可瀝青物料供應商向政府部門作出無理投訴的指控，包括投訴人來函中所提及的司法覆核個案。發展局認為現時並無證據證明有關無理投訴的指控屬實。

- (b) 有關其他瀝青物料供應商無法進入本地瀝青市場的指控，發展局一直沿用一套公平及公開的公共工程承建商管理制度，並制定兩份認可名冊，分別為認可公共工程承建商名冊，及認可公共工程物料供應商及專門承造商名冊。任何公司/機構如欲承辦政府合約工程，可向當局申請納入認可名冊下有關的工程類別內。申請人必須符合既定的財務、技術及管理準則，才可獲准名列上述認可名冊。事實上，二零零七年三月另一認可瀝青物料供應商已被納入當局的認可公共工程物料供應商及專門承造商名冊，工程類別為「瀝青鋪路物料的供應及特別瀝青路面的建造」，因此發展局認為未有證據證明有關指控。
- (c) 發展局已研究有關資料，包括過去九年於路政署全港各區的定期養護維修合約下認可瀝青物料供應商的名單及分佈情況，及過去數年於路政署定期養護維修合約下瀝青供應的造價及相關原材料的市場價格。發展局認為現時並無證據證明有關四名認可瀝青物料供應商有分配市場及操縱價格行為的指控屬實。

20. 競諮會根據調查結果覆檢了這宗個案，同意發展局的結論，認為**有關投訴並不成立**。然而，競諮會並不否定結論乃因缺乏調查權力而未能掌握證據使然。因此，競諮會指示發展局致函被投訴的四名認可瀝青物料供應商，指出當局已於二零一零年七月向立法會提交《競爭條例草案》，旨在禁止和阻遏反競爭行為，而草案建議成立的競爭事務委員會將附有法定權力，可就著反競爭行為投訴進行深入調查和提出展開法律程序。同時，競諮會鼓勵業界能自發性地遵守競爭原則。

個案2：旅遊業的涉嫌反競爭行為（現正調查）

21. 二零一零年八月，競諮會秘書處接獲關於旅遊業反競爭行為的投訴。投訴人任職於旅行社，指一個採用會員制並專營某地區市場的旅遊業協會，與同業合謀作出反競爭行為。

22. 投訴已轉交旅遊事務署調查。競諮會稍後會考慮調查結果。

B) 濫用市場支配地位

個案3：某收費電視持牌機構終止服務的做法涉嫌屬反競爭行為（現正調查）

23. 《廣播條例》（第562章）第13(1)條禁止電視節目服務牌照持牌機構從事廣播事務管理局（廣管局）認為目的在於防止、扭曲或在相當程度上限制電視節目服務市場競爭的行為，或會有如此效果的行為。《廣播事務管理局條例》（第391章）第11A(1)條列明任何人都可以書面向廣管局投訴持牌機構違反《廣播條例》第13(1)或14(1)條的規定。

24. 二零零八年五月，廣管局接獲一家本地收費電視持牌機構（持牌機構A）對另一家本地收費電視持牌機構（持牌機構B）所提出的投訴。投訴指稱持牌機構B防止用戶終止其服務並改用其他收費電視服務的做法，具有防止、扭曲或在相當程度上限制電視節目服務市場競爭的目的或效果，違反《廣播條例》第13及／或14條的規定。廣管局隨後根據《廣播事務管理局條例》及既定程序處理有關投訴。

25. 二零零八年十月，廣管局初步完成調查，並裁定持牌機構B未有違反《廣播條例》第13及／或14條的規定。同年十一月，

持牌機構 A 就廣管局對這宗投訴的決定提出上訴。有關上訴個案現正根據《廣播條例》所訂明的程序處理。

個案 4：某本地免費電視持牌機構的做法涉嫌屬反競爭行為（現正調查）

26 二零零九年十二月，廣管局接獲一家本地免費電視持牌機構（持牌機構 A）的投訴，指稱另一家本地免費電視持牌機構（持牌機構 B）的多項做法涉嫌屬反競爭行為，濫用其於電視節目服務市場的支配優勢。被指涉嫌屬反競爭行為的做法包括：對藝人施加不公平的制約，以及向承諾不在持牌機構 A 登廣告的廣告商提供更吸引的折扣。廣管局亦接獲公眾的多宗投訴，指持牌機構 B 對藝人施加不公平的制約。

27. 廣管局正根據《廣播事務管理局條例》及既定程序處理有關投訴，並已向兩家持牌機構索取進一步資料。廣管局現正在外聘顧問的協助下審核持牌機構所提交的資料，以考慮是否有充份理據展開調查。

個案 5：香港貿易發展局（貿發局）在展覽業涉嫌有反競爭行為（現正調查）

28. 二零零九年十一月，一家私營展覽主辦商向競諮會秘書處作出投訴，指稱貿發局在發展其展覽業務時作出反競爭的行為。該私營展覽主辦商認為貿發局藉以下方式擴大其市場份額 –

- (a) 貿發局具有不公平的優勢，包括其法定權力、受公帑資助和政府政策支持，及從政府取得內幕消息；以及
- (b) 濫用市場權勢，包括抄襲私營展覽主辦商所舉辦的貿易展覽會。

29. 我們現正與投訴人就個案進行討論。競諮會稍後會考慮調查結果。

個案 6：某業主立案法團的涉嫌反競爭行為（現正調查）

30. 二零一零年五月，競諮會秘書處接獲跑馬地一名居民的投訴。投訴人指其住所的業主立案法團作出反競爭行為，把樓宇的保安護衛服務與清潔及垃圾處理服務合併，由同一間物業管理公司提供，或由多間隸屬同一間物業管理公司管理的公司提供。投訴已轉交民政事務總署調查，該署稍後會向競諮會提交調查結果。

C) 政府的政策和常規

個案 7：投訴機電工程署為香港海關設立陸路邊境管制站車輛自動清關支援系統的招標處理失當（不成立）

31. 二零零九年六月，機電工程署（機電署）為香港海關的「供應及安裝陸路邊境管制站車輛自動清關支援系統」進行招標。機電署共收到四份標書。經評審標書後，機電署於二零零九年八月把合約批給標書取得最高綜合價格及技術評分的投標者。

32. 二零零九年九月，機電署署長及競諮會秘書處接獲其中一名投標者的投訴。投訴人指稱：

- (a) 這次招標涉及不公平競爭，因有部份招標資訊並未向所有投標者發放。此外，招標文件亦有極含糊不清的情況；
- (b) 機電署評標失當，沒有考慮招標前的估算或當時的市場價格，以及機電署署長沒有運用他的權力去拒絕接受一份遠低於合理價格的標書；及

(c) 中標者採取掠奪性定價，以攆走競爭對手。

33. 競諮會秘書處將有關投訴轉交發展局跟進調查。發展局調查後，得出以下結果：

(a) 沒有證據顯示這次招標涉及不公平競爭。所有投標者在投標期間所得到的資料均相同，招標文件亦並無含糊不清的情況。同時，機電署已透過增補文件通知所有投標者有關招標要求的改動；

(b) 沒有證據顯示機電署評標失當。在評核標書時，機電署有參考招標前的估算及當時的市場價格，亦確信中標者的標價並非遠低於合理價格；及

(c) 沒有證據顯示中標者採取掠奪性定價，以攆走競爭對手。中標者在這次投標中所提供的特別折扣，只是在價格上的競爭，而非掠奪性或反競爭性的行為。

34. 基於以上調查結果，競諮會同意發展局所下的結論，認為投訴人的指控並不成立。