

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2011 – 2012

(中文版)

1. 引言

競爭政策諮詢委員會(競諮會)於一九九七年十二月成立，由財政司司長擔任主席，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，透過推動可持續競爭，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目標。為補充《綱領》的內容，並向各行業說明何謂典型的反競爭行為和活動，競諮會在二零零三年公布了一套指引。

3. 為確保香港競爭政策與時並進，繼續維護市民大眾利益，並締造有利營商的環境，競諮會在二零零五年成立競爭政策檢討委員會(檢討委員會)，負責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，建議政府制定新的跨行業競爭法。

4. 在檢討委員會提出建議之後，政府於二零零六年十一月展開為期三個月的公眾諮詢，以收集公眾對制定跨行業競爭法的意見。二零零八年五月，政府公布另一份諮詢文件，概述訂立競爭法的詳細建議。在兩次諮詢期間，公眾均十分支持為香港引入跨行業競爭法。

5. 基於公眾的廣泛支持，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》(《條例草案》)。立法會其後成立法案委員會審議《條例草案》。法案委員會共舉行了38次會議，並與代表團體作五次會面。《條例草案》於二零一二年六月十四日獲立法會通過後，成為《競爭條例》(《條例》)。本工作報告第2章會闡釋《條例》的主要內容。

6. 《條例》獲得通過是香港競爭政策發展的重要里程碑，彰顯政府維持市場自由公平競爭的決心。政府會分階段實施《條例》，讓市民和商界在過渡期間熟悉新的法律規定，並作出所需的調整。政府現正致力籌組競爭事務委員會(競委會)和競爭事務審裁處(審裁處)。在過渡期內，競委會會擬備指引，就指引內容進行諮詢，並且展開宣傳工作，讓公眾了解《條例》的內容，為全面實施《條例》做好準備。與此同時，司法機構亦會擬備關於審裁處聆訊的附屬法例，並作出其他必要的安排，以便準備審裁處全面運作。

7. 在《條例》全面實施前，競諮會會繼續檢視與競爭有關的投訴，並把投訴轉介至相關決策局或部門根據既定政策跟進處理。**第3章**會概述在本年度內完成調查的投訴，以及尚未完成個案的最新情況。

2. 《競爭條例》

8. 《條例》訂明法律架構，禁止和阻遏各行各業的業務實體，從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的反競爭行為。“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。

(A) 概括禁止條文

9. 《條例》訂定概括條文，禁止三大類反競爭行為(《條例》中稱為第一行為守則、第二行為守則和合併守則，統稱“競爭守則”)。第一行為守則禁止目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的協議、經協調做法和業務實體組織的決定。在第一行為守則之下，操縱價格、編配市場、限制產量和圍標這四類行為，均屬嚴重反競爭行為。第二行為守則禁止具有相當程度市場權勢的業務實體，藉從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為，而濫用該權勢。合併守則禁止效果是具有或相當可能具有大幅減弱在香港的競爭的合併或收購(只適用於根據《電訊條例》(第 106 章)獲發的傳送者牌照)。

(B) 組織安排

10. 《條例》訂明採用司法執行模式，賦予競委會和審裁處不同的權力，即由競委會負責調查和檢控指稱違反競爭守則的行為，而審裁處則負責審理這些個案。

競爭事務委員會

11. 根據《條例》成立的競委會是法定獨立機構，負責調查有關競爭的投訴，並向審裁處提出公共執法訴訟。競委會由不少於五名而不多於 16 名委員組成。競委會的委員，連同主席在內，均由行政長官委任。競委會將委任行政總裁領導行政機構，支援該會的工作。

12. 競委會獲賦予調查權力，包括有權要求有關人士出示文件及資料和到競委會席前作供，並且有權進入處所搜查等。《條例》亦訂明競委會可採用的各項執法方案，例如要求業務實體作出承諾，由競委會發出違章通知書和告誡通知等，處理性質和嚴重程度不一的反競爭行為。

競爭事務審裁處

13. 審裁處為高級紀錄法院，並在司法機構之下設立。審裁處享有主要管轄權，負責聆訊和審理由競委會提出涉及競爭事宜的個案；後續私人訴訟；在原訟法庭提起的法律程序中，指稱曾違反行為守則作為辯護理由的個案；以及覆核競委會的裁定。原訟法庭每名法官根據其任命，將自動成為審裁處成員。行政長官須根據司法人員推薦委員會的推薦，委任兩名審裁處成員分別擔任主任法官及副主任法官，任期不得少於三年，亦不得超過五年。

14. 審裁處有權就違反競爭守則採取一系列補救方法，包括：判處罰款，向受屈各方判給損害賠償，終止或更改協議或合併，以及向有份造成違反競爭守則的董事及其他人發出取消資格令。

共享管轄權

15. 為使《條例》能與廣播業及電訊業現有規管競爭的架構並行，《條例》規定，通訊事務管理局在調查廣播業及電訊業競爭事宜的個案和強制執行法律程序時，與競委會共享管轄權。

(C) 後續私人訴訟

16. 除了通過競委會執法外，《條例》亦訂明後續私人訴訟的法律架構。任何人因其他人被法院裁定屬違反行為守則的反競爭行為而蒙受損失或損害，又或因某人在獲競委會接受的承諾中，已承認違反行為守則的反競爭行為而蒙受損失或損害，可在審裁處提起後續私人訴訟。

(D) 豁免和豁免

17. 《條例》附表 1 訂明行為守則不適用的情況，包括：提升整體經濟效率的協議，為遵守某法律規定而訂立／從事的範圍內的某協議／行為，以及某業務實體獲特區政府委託營辦令整體經濟受益的服務，而行為守則會妨礙該業務實體執行被指派的特定任務。《條例》附表 1 亦列出影響較次的協議和行為的準則。《條例》不會規管營業額低於指定水平的相關協議和行為。

18. 與其他執行競爭法的司法管轄區的安排類同，競委會獲賦權就若干類別的協議發出集體豁免命令，但這些協議必須符合《條例》附表 1 關於提升整體經濟效率的準則。如有異常特殊而且強而有力的公共政策理由，又或如為避免與某些國際義務相抵觸而必須給予豁免，行政長官會同行政會議亦獲賦權作出命令，豁免某些協議或行為使其不受行為守則規限。

19. 由於公營部門的活動差不多均為非經濟活動而不屬《條例》的規管範圍，因此《條例》對政府不具約束力。除非行政長官會同行政會議，藉規例的方式而另有決定，否則《條例》若干部分，即第 2 部及附表 7 (關於競爭守則) 和第 4 部及第 6 部 (關於競委會的強制執行權力和於審裁處強制執行) 的條文，不適用於法定團體。行政長官會同行政會議亦獲賦權藉規例，使《條例》的上述部分不適用於指明人士，或在某人從事該規例所指明的活動的範圍內，不適用於該人。

3. 競諮會審議的個案

20. 在本年度內，競諮會注意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。下文亦交代競諮會在考慮相關決策局或部門的調查後是否認為這些投訴全部或部分成立。

A) 聯合抵制

個案1：醫療專業的行業組織被指作出反競爭行為(不成立)

21. 二零一一年十月，競諮會秘書處接獲消費者委員會轉介一宗涉及醫療行業並與競爭有關的投訴。投訴人是一個醫生的工會，指稱如醫生不向某私家醫院行業組織(該行業組織)指定的服務提供者投購專業彌償保險，則不獲准在該行業組織成員的醫院收症。投訴人指該行業組織的決定屬反競爭行為。

22. 這宗個案已轉介至食物及衛生局跟進，該局其後委派衛生署調查該宗個案。食物及衛生局和衛生署認為：

- (a) 該行業組織的決定對其成員並不具有法律約束力。該行業組織除了建議收症所需投購的專業彌償保險承保範圍(必須無索償上限，而且是沒有時限以事故為本的保險賠償)外，並無指明醫生必須投購的保險產品，亦無指明醫生必須經指定的保險代理人投購，方獲准收症。再者，該行業組織並非任何專業彌償保險計劃的承保人或業務代理；
- (b) 該行業組織的決定不大可能會限制醫生之間收症的競爭，亦不大可能會影響向私家醫院病人提供的服務，因為大部分醫生已投購的專業彌償保險都無索償上限，而且是沒有時限以事故為本作賠償；以及

- (c) 該行業組織的決定不大可能會對提供專業彌償而承保範圍相若的保險公司，造成加入市場的障礙。因為該行業組織並無指明醫生必須投購的保險產品，亦無指明醫生必須經指定的保險代理人投購。

23. 競諮會經考慮食物及衛生局和衛生署的調查結果後，接納投訴不成立的結論，原因是無足夠證據顯示對私家醫院市場的競爭造成顯著的不良影響。不過，競諮會認為雖無跡象反映個別醫院受該行業組織的決定約束，但為求妥善行事，該行業組織應避免推行可能對私家醫院市場的競爭造成不良影響的安排。競諮會已指示食物及衛生局和衛生署把競諮會的審議結果通知該行業組織，並建議該行業組織確保其行為遵從已制定的《競爭條例》。

B) 濫用市場支配優勢

*個案2：某收費電視持牌機構終止服務的做法涉嫌屬反競爭行為
(不成立)*

24. 《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通訊事務管理局(通訊局)¹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。第 14(1)條禁止在電視節目服務市場處於支配優勢的持牌機構，濫用其支配優勢。《廣播(雜項條文)條例》(第 391 章)²第 11A(1)條訂明，任何人均可以書面向通訊局投訴持牌機構違反《廣播條例》第 13(1)或 14(1)條的規定。

¹ 依據二零一二年四月一日生效的《通訊事務管理局條例》(第 616 章)，前廣播事務管理局根據《廣播事務管理局條例》(第 391 章)(該條例亦於二零一二年四月一日修訂為《廣播(雜項條文)條例》(第 391 章))等所獲授予的所有職能，均授予通訊局。通訊局現為規管廣播業和電訊業的單一監管機構。

² 前稱《廣播事務管理局條例》(第 391 章)。見註 1。

25. 二零零八年五月，前廣播事務管理局(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)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，因此違反《廣播條例》第 13 及／或 14 條的規定。前廣管局已根據第 391 章(前稱《廣播事務管理局條例》)及既定程序處理這宗投訴。

26. 二零零八年十月，前廣管局完成初步調查，並裁定持牌機構 B 沒有違反《廣播條例》第 13 及／或 14 條的規定。同年十一月，持牌機構 A 就前廣管局對這宗投訴的決定，向行政長官會同行政會議提出上訴。該上訴個案已根據《廣播條例》所訂明的程序處理。二零一二年一月，行政長官會同行政會議維持前廣管局於二零零八年十月所作的決定，駁回持牌機構 A 對持牌機構 B 有關競爭的投訴，並駁回持牌機構 A 的上訴。

個案 3: 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)

27. 二零零九年十二月，前廣管局接獲一家本地免費電視持牌機構(持牌機構 C)的投訴，指稱另一家本地免費電視持牌機構(持牌機構 D)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限制，以及向承諾不在持牌機構 C 播放廣告的廣告商提供更多折扣。前廣管局亦接獲多宗公眾投訴，指持牌機構 D 對藝人施加不公平的限制。

28. 二零一零年八月，前廣管局就投訴個案完成初步調查。前廣管局考慮了初步調查的結果及獨立顧問的意見後，決定對這宗投訴展開全面調查，並要求該兩家持牌機構及其他相關人士提供進一步的資料，以便前廣管局對投訴作出裁決。該個案的全面調查正在進行當中。

個案 4：某本地電訊公司被指作出反競爭行為(不成立)

29. 一家本地電訊公司(持牌機構 E)在二零零八年六月向前電訊管理局局長(電訊局長)³投訴，指稱另一電訊公司(持牌機構 F)於二零零八年六月至二零零九年四月期間，把固定與流動互連費調高 25%，由每分鐘 4.36 仙增加至每分鐘 5.45 仙，屬於反競爭行為，並違反《電訊條例》(第 106 章)第 7K、L 和 N 條(競爭條文)。調查為期兩年多(由二零零八年至二零一零年)，涉及分析兩家電訊公司和其他一些流動網絡營辦商提交的經濟證據和申述。

30. 二零一零年十一月，前電訊局長完成調查，並裁定投訴不成立。同年十一月中，持牌機構 E 根據《電訊條例》第 32N 條，就前電訊局長的決定向電訊(競爭條文)上訴委員會(上訴委員會)提出上訴(上訴 E)。持牌機構 F 亦向上訴委員會提出上訴(上訴 F)，聲稱該公司雖然對前電訊局長作出其沒有違例的決定不提出異議，但是反對前電訊局長在市場定義、持牌機構 F 的相關市場優勢，以及定價評估等方面的調查結果和意見。

31. 經考慮持牌機構 E 和持牌機構 F 的申述後，上訴委員會主席於二零一一年四月駁回上訴 F，理由是持牌機構 F 並非《電訊條例》第 32N(1)條所指可向上訴委員會提出上訴的“感到受屈的人”。

32. 至於上訴 E，在各項先決問題中，主席於二零一一年四月批予許可，讓持牌機構 F 介入並提出市場優勢的問題。就此，前電訊局長就持牌機構 F 的介入範疇向上訴法庭尋求許可呈述案件，但主席於二零一一年五月拒絕申請。根據香港《民事訴訟程序規則》第 61 號命令第 2 條規則，前電訊局長於二零一一年六月向上訴法庭申請作出命令，要求上訴委員會呈述上述案件。二零一二年二月，上訴法庭聆訊後駁回前電訊局長的申請。其後於二零一二年三月，上述兩家持牌機構同意庭外和解，雙方並同意請求主席批准撤回上訴 E。主席遂於二零一二年四月批准撤回上訴 E。

³ 依據二零一二年四月一日生效的《通訊事務管理局條例》(第 616 章)，電訊管理局局長根據《電訊條例》(第 106 章)等所獲授予的所有職能，均授予通訊事務管理局，即規管廣播業和電訊業的單一監管機構。

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)

33. 二零零九年十一月，一家私營貿易展覽主辦商向競諮會秘書處投訴，指稱貿發局在發展其展覽業務時作出反競爭行為。投訴人認為，貿發局於展覽業的市場份額不斷擴大，是基於其法定公營機構的身分受政府資助並獲政策支持，從而具有不公平的優勢，同時亦基於貿發局利用對主要展覽場地的支配力量，排斥私營貿易展覽主辦商。

34. 競諮會秘書處已完成就這宗投訴個案的調查。由於投訴人正要求當局進一步澄清某些程序事宜，競諮會因而暫時停止處理該宗個案。

個案6：某本地收費電視持牌機構的做法涉嫌屬反競爭行為(現正調查)

35. 二零一二年六月一日，通訊局接獲一家本地免費電視持牌機構(持牌機構G)的投訴，指稱某本地收費電視持牌機構(持牌機構H)建議再授特許使用其體育盛事獨家播映權的安排，違反了《廣播條例》第13及／或14條的規定。持牌機構G指稱，持牌機構H並不單是把特許轉播權再授予免費電視營辦商，而是在其要約內把轉播權與持牌機構H的節目旁述、廣告、剪輯和其他宣傳內容捆綁在一起。依照持牌機構G所述，持牌機構H的做法迫使持牌機構G在購買想獲得的產品(即體育盛事的節目轉播訊號)時，須一併購買其不想獲得的產品(即持牌機構H的電視廣告和宣傳材料，以及播映節目的旁述)。持牌機構G指稱，根據《廣播條例》，持牌機構H把播映權與其他內容捆綁在一起的做法，屬反競爭行為。

36. 通訊局現正按照既定程序處理這宗投訴。

C) 妨礙或限制向競爭對手提供商品

個案7：某些連鎖超級市場和連鎖零售店涉嫌的反競爭行為(不成立)

37. 二零一一年十一月，兩位立法會議員分別向競諮會秘書處提出投訴，指某些具備市場權勢的連鎖超級市場和連鎖零售店的下列做法，屬反競爭行為：

- (a) 連鎖超級市場被指向汽水供應商施壓，要求不要向不肯按照供應商就某一汽水產品所定的建議價格出售產品的一家本地零售商，供應汽水產品；
- (b) 連鎖超級市場被指向供應商施壓，表示如某本地零售商不按照供應商就某一牌子即食麵所定的建議價格出售產品，則該供應商便不得向該零售商供應該牌子的即食麵；以及
- (c) 某些連鎖零售店被指向電器供應商施壓，要求接受其供貨的一家本地零售商，把部分電器的價格調高至供應商所定的建議價格。

38. 這些個案已轉介至商務及經濟發展局調查。三宗投訴均由立法會議員提出，而非由相關人士直接提出。該局曾聯絡相關人士，詢問他們是否願意提供資料以協助調查。最後，只有涉及汽水個案的本地零售商願意提供資料，而即食麵個案的零售商回覆表示不會提供資料協助調查。此外，亦沒有足夠資料確定第三宗個案涉及哪一家電器零售店。

39. 商務及經濟發展局因而只能跟進調查汽水個案。局方已告知相關的立法會議員，由於資料不足，不能就即食麵和電器個案展開調查。

40. 鑑於消費者委員會(消委會)監察超級市場和零售業的經驗豐富，商務及經濟發展局其後委託了消委會調查汽水個案。消委會曾與該本地零售店的店主會面，在調查該宗投訴時又參考了該會過往對超級市場和連鎖零售業的研究、相關的海外經驗和政府《競爭政策綱領》所載的指引。

41. 在調查過程中，由於消委會沒有調查權力，無法查證各項事實，因而沒法確定是否有證據證明汽水個案的指控屬實。由於資料和證據不足，投訴未能成立。競諮會同意商務及經濟發展局和消委會的結論。局方已通知投訴人調查的結果。

D) 合謀串通和操縱價格

個案8：某街市管理公司及逸東邨街市某些食物檔位被指作出反競爭行為(現正調查)

42. 二零一二年五月，競諮會秘書處接獲一宗有關競爭的投訴，指稱某街市管理公司及逸東邨街市某些食物檔位的行事方式有反競爭之嫌。投訴指稱逸東邨街市內有四名豬肉零售商操縱價格、該街市管理公司對一個魚檔施加縱向限制，以及一家據稱與該街市管理公司關係密切的麵包店享有壟斷地位。

43. 這宗個案已轉介至食物及衛生局跟進。該局其後加派食物環境衛生署(食環署)負責調查。食環署已蒐集了一些資料以研究該個案。待調查完成後，食物及衛生局會向競諮會匯報調查結果。

E) 認為並無涉及競爭的事宜須予跟進

個案9：秤車量重器服務提供者指有人作出反競爭行為

44. 二零一一年十一月二十六日，競諮會秘書處接獲一宗有關秤車量重器服務提供者的投訴。投訴人指，有人曾向地政總署作出“不合理”投訴，反對該署以短期租約方式批出一幅土地，提供秤車量重器服務。投訴人指這些投訴的用意是減少作秤車量重器服務用途的土地供應，從而限制秤車量重器服務提供者之間的競爭。

45. 競諮會經徵詢運輸及房屋局和地政總署後，認為無證據顯示個案涉及競爭的問題，因此無須再作進一步調查。