

競爭政策諮詢委員會工作報告

**COMPAG**

**Competition Policy Advisory Group Report**

**2013 – 2014**

(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，藉推動可持續競爭，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. 一九九八年五月，競諮會發表《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. 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制定跨行業競爭法的公眾諮詢，其後又於二零零八年五月就訂立競爭法的詳細建議，再諮詢公眾。

5. 基於公眾廣泛支持，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》)。《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》)。

6. 《條例》獲得通過是香港競爭政策發展的里程碑，彰顯政府維持市場自由公平競爭的決心。政府正與競爭事務委員會(競委會)及司法機構緊密合作，以期全面實施《條例》。本工作報告**第2章**會簡介《條例》的內容和闡述實施《條例》的最新進展。

7. 在《條例》全面生效前，競諮會將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。

9. 《條例》禁止三類反競爭行為(《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。**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)。

10. 在組織安排方面，競委會是法定獨立機構，負責調查有關競爭的投訴，並向競爭事務審裁處(審裁處)提出執法訴訟。競委會有 14 名委員(包括主席在內)，全數由行政長官委任。競委會的行政團隊由行政總裁領導，以支援競委會的工作。

11. 審裁處為高級紀錄法院，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。行政長官已根據司法人員推薦委員會的推薦，兩名審裁處成員分別擔任主任法官及副主任法官。

12. 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(“通訊局”)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。

13. 政府會分階段實施《條例》。根據《2012 年〈競爭條例〉(生效日期)公告》，有關設立競委會、簡稱及生效日期、釋義，以及競委會發出指引的條文，已於二零一三年一月十八日生效。

至於有關設立審裁處及部分與其運作相關的條文，亦已於二零一三年八月一日生效。

14. 為使《條例》全面生效的其中一項重要工作，是由競委會擬備有關《條例》的指引。為此，競委會已於二零一四年十月發布一系列的指引擬稿以作公眾諮詢。指引擬稿概述競委會將如何詮釋及執行《條例》的三項競爭守則，以及競委會處理投訴、進行調查及考慮豁免及豁免申請的程序。根據《條例》，競委會在發出指引以及對該指引作出修訂前，必須徵詢立法會的意見。

15. 自《條例》制訂以來，政府亦一直與司法機構緊密合作，為設立審裁處及相關事宜作好準備。司法機構正就審裁處的運作及法律程序擬備《審裁處規則》(規則為附屬法例)和主任法官的指示等，以及作出其他必要的行政安排，以準備審裁處全面運作。

16. 待所有關於競委會和審裁處的籌備工作完成後，政府便會全面實施《條例》。市民和商界可利用這段過渡期，熟習新的法律規定，並相應調整其業務運作安排。

### 3. 競諮會審議的個案

17. 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) 濫用市場支配優勢

*個案1：電視廣播有限公司(“無綫電視”)的反競爭行為(上訴及司法覆核進行中)*

18. 二零零九年十二月，前廣播事務管理局(“廣管局”)接獲亞洲電視有限公司(“亞洲電視”)的投訴，指稱無綫電視與旗下藝人和歌手所簽訂的合約的部分條款，以及無綫電視部分非正式政策和做法，違反《廣播條例》(第 562 章)的競爭條文。

19. 二零一三年九月，通訊局(前身為廣管局)完成調查，裁定部分指控成立，包括在間中使用的藝人和歌手<sup>1</sup>的獨家合約中加入苛刻和不合理的條款；禁止間中使用的藝人在其他電視台使用原聲和出席其他電視台的宣傳活動；以及限制合約藝人在香港其他電視台的節目中說廣東話。通訊局裁定無綫電視濫用了其支配優勢，從事反競爭行為，違反《廣播條例》第 13 和 14 條。通訊局向無綫電視罰款 90 萬元，並指示無綫電視即時停止有關違規事項，並不得重複或作出與所涉違規事項具有同樣目的或效果的行為。

20. 二零一三年十月，無綫電視向行政長官會同行政會議就通訊局的裁決提出上訴。二零一三年十二月，無綫電視就根據《廣播條例》向行政長官會同行政會議上訴的機制和通訊局的所作裁決提出司法覆核。通訊局會按既定程序處理有關上訴和司法覆核。

---

<sup>1</sup> 間中使用的藝人和歌手指無綫電視藉某幾類合約，非全職聘請的藝人和歌手。

個案2：香港貿易發展局(“貿發局”)在展覽業涉嫌有反競爭行為  
(不成立)

21. 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。

22. 競諮會秘書處已調查這宗投訴個案。經考慮投訴人的要求和這宗個案的所有相關情況後，競諮會委派了一名人員覆檢競諮會秘書處擬備的調查報告以確保調查不偏不倚。該名人員已覆檢調查報告，並向競諮會報告了覆檢的結果。

23. 競諮會已考慮投訴人提供的資料，以及調查和覆檢的結果，發現：

- (a) 競諮會認同貿發局是展覽服務業的主要市場參與者之一，但是沒有確切的證據顯示貿發局具有市場支配力量；
- (b) 儘管如此，競諮會仍然研究了投訴人的投訴，以了解假如具有市場支配力量的業務實體作出指稱的行為，這些行為是否屬於反競爭的性質；
- (c) 關於貿發局被指濫用其對使用香港會議展覽中心(“會展”)的控制權，競諮會得悉，有關會展的訂場決定，由香港會議展覽中心(管理)有限公司(“會展管理公司”)，根據一套公開的“場地預訂常規”作出。會展管理公司給予再次舉行的展覽優先權，亦是亞洲國際博覽館和很多海外展場營辦商的慣常做法。沒有證據顯示貿發局曾干預會展管理公司的決策過程，從而為該局旗下的貿易展覽取得會展的黃金檔期；
- (d) 沒有證據顯示貿發局從政府取得有利於該局籌辦二零零八年美酒展的內幕消息；
- (e) 至於貿發局被指抄襲投訴人的貿易展覽，競諮會認為並無充分證據，證明貿發局曾抄襲投訴人的意念。無論如何，從競爭的角度來看，某業務實體跟隨競爭對手的策

略，本身不屬濫用市場權勢，除非該業務實體同時有具排斥性的行為，以期排拒其他參與者進入市場。對於投訴人提出的具體個案，競諮會並無發現任何證據，顯示貿發局有什麼可能涉及反競爭的行為；以及

- (f) 至於投訴指貿發局超越其職權行事，以及支援香港的展覽服務業不足，競諮會認為投訴其實是關乎貿發局有否適當履行其法定職能。對於這方面的投訴，競諮會找不到任何證據，顯示貿發局曾經採取違反競爭的具體措施。競諮會已經建議商務及經濟發展局，鼓勵貿發局繼續並加強推廣宣傳香港其他私營展覽主辦商的貿易展覽資訊，以促進業內的競爭。

24. 競諮會秘書處已把調查結果通知投訴人。

*個案3：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)*

25. 二零一二年六月，通訊局接獲一家本地免費電視持牌機構(“持牌機構 A”)的投訴，指稱某本地收費電視持牌機構(“持牌機構 B”)的再授特許使用其體育盛事獨家播映權的建議安排，違反了《廣播條例》第 13 及／或第 14 條的規定。持牌機構 A 指稱，持牌機構 B 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 B 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 A 所述，持牌機構 B 的做法迫使持牌機構 A 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 B 的電視廣告和宣傳材料，以及播映節目的旁述)。持牌機構 A 指稱，根據《廣播條例》，持牌機構 B 把播映權與其他內容捆綁在一起的做法，屬反競爭行為。

26. 對於本個案，通訊局已展開初步調查。持牌機構 B 亦已就投訴的指稱作出回應。通訊局會繼續按既定程序處理本個案。

## **B) 政府的政策和常規**

*個案4：康樂及文化事務署(“康文署”)以局限性招標批出香港海防博物館(“海防博物館”)餐廳的經營許可證，被指涉及反競爭行為(不成立)*

27. 二零一三年七月，競諮會秘書處接獲海防博物館當時的餐廳經營者投訴，指康文署在承投餐廳的經營權時，只邀請非政府機構提交標書，進行局限性招標，涉及反競爭行為。

28. 這宗個案其後轉介民政事務局調查。調查顯示，康文署為支持鼓勵殘疾人士就業的政策，以局限性招標方式，就香港海防博物館餐廳的合約，邀請社會福利署認可向殘疾人士提供職業康復服務的非政府機構參與投標，以提升殘疾人士的就業機會及能力，讓他們融入社會，有關安排不構成反競爭行為。競諮會檢視了個案的調查報告，接納民政事務局的調查結果，認為有關投訴並不成立。

29. 上述調查結果亦顯示，當時在處理香港海防博物館餐廳招標事宜上是按照政府《物料供應及採購規例》有關局限性招標的程序行事。康文署承諾日後若改用局限性招標方式批出合約，會於現有合約到期前盡早完成新的招標程序及公布有關安排。

30. 投訴人已獲通知有關的調查結果。

### C) 訂立不公平或歧視性的準則

#### *個案5：香港跆拳道協會的做法涉嫌屬反競爭行為(現正調查)*

31. 二零一四年四月，競諮會秘書處接獲一所本地跆拳道學校投訴，指香港跆拳道協會接受新會員的政策，涉及反競爭行為。

32. 這宗個案已轉介民政事務局調查。民政事務局就這個案已向相關的機構作出初步提問。其中部份機構已作出回應。民政事務局會在所有回應齊備後再向競諮會提供資料。