

# 竞争政策咨询委员会工作报告

# COMPAG

## Competition Policy Advisory Group Report

## 2012 – 2013

(中文版)

## 1. 引言

竞争政策咨询委员会(竞谘会)于一九九七年十二月成立，由财政司司长担任主席，专责研究和检讨与竞争有关的事宜，并提出意见。竞谘会致力推广政府政策，藉推动可持续竞争，提升经济效益和促进自由贸易，从而让商界和消费者皆可得益。

2. 一九九八年五月，竞谘会发表《竞争政策纲领》(《纲领》)，说明政府竞争政策的目标。为补充《纲领》的内容，并向各行业说明何谓典型的反竞争行为和活动，竞谘会在二零零三年公布了一套指引。

3. 竞谘会在二零零五年成立竞争政策检讨委员会(检讨委员会)，负责检讨香港竞争政策的未来方向，并就此提出建议。二零零六年六月，检讨委员会向竞谘会提交报告，建议政府制定新的跨行业竞争法。

4. 在检讨委员会提出建议之后，政府于二零零六年十一月展开制定跨行业竞争法的公众咨询，其后又于二零零八年五月就订立竞争法的详细建议，再咨询公众。

5. 基于公众广泛支持，政府在二零一零年七月十四日，向立法会提交《竞争条例草案》(《条例草案》)。《条例草案》于二零一二年六月十四日获立法会通过，成为《竞争条例》(《条例》)。

6. 《条例》获得通过是香港竞争政策发展的重要里程碑，彰显政府维持市场自由公平竞争的决心。政府正与新成立的竞争事务委员会(竞委会)及司法机构紧密合作，以期全面实施《条例》。本工作报告**第2章**会简介《条例》的内容和阐述实施《条例》的最新进展。

7. 在《条例》全面生效前，竞谘会将会继续检视与竞争有关的投诉，并把投诉转介至相关决策局或部门根据既定政策跟进处理。**第3章**会概述在本年度内完成调查的投诉，以及尚未完成个案的最新情况。

## 2. 《竞争条例》

8. 《条例》订明法律架构，禁止和阻遏各行各业的业务实体，从事目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的反竞争行为。“业务实体”指任何从事经济活动的实体(不论其法定地位或获取资金的方式)，包括从事经济活动的自然人。

9. 《条例》禁止三类反竞争行为(《条例》中称为第一行为守则、第二行为守则和合并守则，统称“竞争守则”)。**第一行为守则**禁止目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的协议、经协调做法和业务实体组织的决定。**第二行为守则**禁止具有相当程度市场权势的业务实体，藉从事目的或效果是妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的行为，而滥用该权势。**合并守则**禁止效果是具有或相当可能具有大幅减弱在香港的竞争的合并或收购(只适用于根据《电讯条例》(第 106 章)获发的传送者牌照)。

10. 在组织安排方面，竞委会是法定独立机构，负责调查有关竞争的投诉，并向竞争事务审裁处(审裁处)提出公共执法诉讼。竞委会由不少于五名而不多于 16 名委员组成。竞委会的委员，连同主席在内，均由行政长官委任<sup>1</sup>。竞委会将委任行政总裁领导行政机构，支持该会的工作。

11. 审裁处为高级纪录法院，在司法机构之下设立。审裁处享有主要管辖权，负责聆讯和审理由竞委会提出涉及竞争事宜的个案；后续私人诉讼；在原讼法庭提起的法律程序中，指称曾违反行为守则作为辩护理由的个案；以及复核竞委会的某些裁定。原讼法庭每名法官根据其任命，将自动成为审裁处成员。行政长官须根据司法人员推荐委员会的推荐，委任一名审裁处成员担任主任法官、另一名成员担任副主任法官，任期不得少于三年，亦不得超过五年<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 竞委会的委员由行政长官委任，任期于二零一三年五月一日起生效。首届竞委会委员有 14 人(包括主席胡红玉议员)，来自社会各界，任期三年。

<sup>2</sup> 司法机构于二零一三年七月宣布，高等法院原讼法庭法官林云浩获委任为竞争事务审裁处主任法官，以及高等法院原讼法庭法官欧阳桂如获委任为竞争事务审裁处副主任法官，任期三年，于二零一三年八月一日生效。

12. 为使《条例》能与广播业及电讯业现有规管竞争的架构并行，《条例》规定，通讯事务管理局(“通讯局”)在调查广播业及电讯业竞争事宜的个案和强制执行法律程序时，与竞委会共享管辖权。

13. 政府会分阶段实施《条例》。为此，立法会已于二零一三年一月通过《2012年〈竞争条例〉(生效日期)公告》。有关设立竞委会、简称及生效日期、释义，以及竞委会发出指引的条文，已于二零一三年一月十八日生效。至于有关设立审裁处及部分与其运作相关的条文，亦已于二零一三年八月一日生效。

14. 竞委会的委员和主席由政府委任，任命已于二零一三年五月生效。自此，竞委会已建立内部程序和财务及行政制度，以及开始招聘行政总裁和其它职员。预计职员将于二零一四年第一季或第二季陆续履新。

15. 竞委会初期重点工作之一，是拟备规管指引。竞委会已开展拟备指引的筹备工作，包括招聘法律及其它专业服务的顾问。竞委会亦与其它司法管辖区的竞争事务当局、国际资源网络和竞争事务方面的专家逐步建立联系，汲取他们的经验和专业知识。竞委会计划于二零一四年，与社会各界人士讨论规管指引和其它有关实施《条例》的工作。

16. 自《条例》制定以来，政府一直与司法机构紧密合作，为设立审裁处及相关事宜作好准备。司法机构正就审裁处的运作及法律程序拟备《审裁处规则》(这套规则为附属法例)和主任法官的指示等，以及作出其它必要的行政安排，以准备审裁处全面运作。

17. 待所有关于竞委会和审裁处的筹备工作完成后，政府便会全面实施《条例》。市民和商界可利用这段过渡期，熟习新的法律规定，并相应调整其业务运作安排。

### 3. 竞谘会审议的个案

18. 在本年度内，竞谘会注意到下述被指涉及反竞争行为的个案。我们根据竞谘会指引所定的反竞争行为类别，尽量把这些个案分类。下文亦交代竞谘会在考虑相关决策局或部门的调查后，是否认为这些投诉全部或部分成立。

#### A) 滥用市场支配优势

*个案1：电视广播有限公司(“无线电视”)的反竞争行为(上诉进行中)*

19. 二零零九年十二月，前广播事务管理局(“广管局”)接获亚洲电视有限公司(“亚洲电视”)的投诉，指称无线电视与旗下艺人和歌手所签订的合约的部分条款，以及无线电视部分非正式政策和做法，违反《广播条例》(第 562 章)的竞争条文。前广管局亦接获多宗公众投诉，指无线电视对艺人施加不公平的限制。

20. 二零一零年八月，前广管局就投诉个案完成初步调查，并决定对亚洲电视的投诉指称的部分合约条款和政策展开全面调查。二零一三年九月，通讯局(前身为广管局)完成调查，裁定部分指控成立，包括在间中使用的艺人和歌手<sup>3</sup>的独家合约中加入苛刻和不合理的条款；禁止间中使用的艺人在其它电视台使用原声和出席其它电视台的宣传活动；以及限制合约艺人在香港其它电视台的节目中说广东话。通讯局裁定无线电视滥用了其支配优势，从事反竞争行为，违反《广播条例》第 13 和 14 条。通讯局向无线电视罚款 90 万元，并指示无线电视即时停止有关违规事项，并不得重复或作出与所涉违规事项具有同样目的或效果的行为。通讯局会密切留意无线电视执行该局所指示的纠正措施的情况。

21. 二零一三年十月，无线电视向行政长官会同行政会议就通讯局的裁决提出上诉。行政长官会同行政会议现正处理该宗上

---

<sup>3</sup> 间中使用的艺人和歌手指无线电视藉某几类合约，非全职聘请的艺人和歌手。

诉。二零一三年十二月，无线电视就通讯局的裁决申请司法复核。通讯局会按既定程序处理有关司法复核。

*个案2：香港贸易发展局(“贸发局”)在展览业涉嫌有反竞争行为  
(现正调查)*

22. 二零零九年十一月，一家私营贸易展览主办商向竞谘会秘书处投诉，指称贸发局在发展其展览业务时作出反竞争行为。投诉人认为，贸发局于展览业的市场份额不断扩大，是基于其法定公营机构的身分受政府资助并获政策支持，从而具有不公平的优势，同时亦基于贸发局利用对主要展览场地的支配力量，排斥私营贸易展览主办商。

23. 竞谘会秘书处已就这宗投诉个案进行调查，但由于投诉人要求进一步厘清某些程序事宜，竞谘会因而暂时停止处理此个案。经考虑投诉人的要求和此个案的所有相关情况后，竞谘会委派了一名人员检阅竞谘会秘书处拟备的调查报告。该名人员现正检阅该调查报告，并会在完成检阅后向竞谘会报告结果。

*个案3：某本地收费电视持牌机构的做法涉嫌属反竞争行为(现正调查)*

24. 二零一二年六月，通讯局接获一家本地免费电视持牌机构(“持牌机构 A”)的投诉，指称某本地收费电视持牌机构(“持牌机构 B”)的再授特许使用其体育盛事独家播映权的建议安排，违反了《广播条例》第 13 及 / 或第 14 条的规定。持牌机构 A 指称，持牌机构 B 并不单是把特许转播权再授予免费电视营办商，而是在其要约内把转播权与持牌机构 B 的节目旁述、广告、剪辑和其它宣传内容捆绑在一起。依照持牌机构 A 所述，持牌机构 B 的做法迫使持牌机构 A 在购买想获得的产品(即体育盛事的节目转播讯号)时，须一并购买其不想获得的产品(即持牌机构 B 的电视广告和宣传材料，以及播映节目的旁述)。持牌机构 A 指称，根据《广播条例》，持牌机构 B 把播映权与其它内容捆绑在一起的做法，属反竞争行为。

25. 对于本个案，通讯局已展开初步调查。持牌机构 B 亦已就投诉的指称作出回应。通讯局会继续按既定程序处理本个案。

## B) 合谋串通和操纵价格

*个案4：某街市管理公司及逸东邨街市某些食物档位被指作出反竞争行为(不成立)*

26. 二零一二年五月，竞谘会秘书处接获一宗有关竞争的投诉，指称某街市管理公司及逸东邨街市某些食物档位的行事方式有反竞争之嫌。投诉指称逸东邨街市内有四名猪肉零售商操纵价格、该街市管理公司对淡水鱼档施加纵向限制，以及一家据称与该街市管理公司关系密切的面包店享有垄断地位。

27. 个案获转介食物及卫生局跟进。该局其后委派食物环境卫生署(食环署)调查。该局和食环署发现：

- (a) 由于这四家猪肉零售商均由同一名经营者管理，因此无证据显示不同经营者协议操纵价格；
- (b) 对于逸东邨街市的淡水鱼档贩商必须由该街市管理公司指定的来源入货的指称，并无确实证据证明属实；以及
- (c) 逸东邨街市的面包店有三名竞争对手(涉事面包店的经营者以不同店号于同一街市开设了另一家面包店)，全部可由该街市步行前往。没有证据显示上述两家面包店曾从事反竞争行为，损害他人进入市场和竞逐的机会。

28. 竞谘会检视了上述研究结果，接纳食物及卫生局和食环署的结论，认为投诉并不成立。该局已把结果通知投诉人。

## C) 政府的政策和常规

*个案五：就某屋苑的非专营巴士居民服务(“居民巴士服务”)被指涉及反竞争行为(不成立)*

29. 在二零一三年四月，竞谘会秘书处接获投诉，指运输署就某屋苑的居民巴士服务和相关路线的加价安排，违反竞争政策。

30. 这宗个案已转介至运输及房屋局调查，结果如下：

- (a) 该屋苑位处的地段属发展商私人拥有。根据发展商与单位业主签定的公契，管理公司的权力包括限制地段内的车辆数量及类型，以及就使用交通设施订定条件。因此，任何交通服务营办商如欲为该屋苑提供服务，须获管理公司同意，让其车辆出入该地段和使用交通设施。这公契属发展商与单位业主之间的私人合约，主管交通的部门并无参与其中；
- (b) 运输署按照既定并适用于全港所有居民巴士服务的法定及行政程序，批准和规管该屋苑的居民巴士路线。运输署并无禁止其它营办商为该屋苑提供居民巴士服务，并会公平地处理所有申请。然而，正如上文(a)提及，公契要求任何为该屋苑提供居民巴士服务的营办商，均须获管理公司同意；以及
- (c) 居民巴士服务的收费不受法例规管，亦毋须由运输署审批。居民巴士服务营办商只须在新收费生效前最少 14 天前，向运输署登记。个案中的收费增幅已妥为完成登记程序，居民巴士服务营办商亦提供证据，证明收费增幅获业主委员会大部分成员的支持。

31. 根据上述结果，运输署就该屋苑的居民巴士服务和相关路线的加价安排，并无违反竞争原则。竞谘会接纳运输及房屋局的结论，投诉人已获通知调查结果。

*个案6: 康乐及文化事务署(“康文署”)以局限性招标批出香港海防博物馆(“海防博物馆”)餐厅的经营许可证,被指涉及反竞争行为(现正调查)*

32. 二零一三年七月，竞谘会秘书处接获海防博物馆当时的餐厅经营者投诉，指康文署在承投餐厅的经营权时，只邀请非政府机构提交标书，进行局限性招标。

33. 这宗个案已转介民政事务局。调查仍在进行中，完成后该局会向竞谘会汇报调查结果。