

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2002 - 2003

目錄

1. 引言	3
2. 新措施	5
3. 推行舊措施的進度	13
4. 投訴	17
5. 宣傳與培訓	31
6. 國際間的發展	32
附件一：職權範圍及成員名單	33
附件二：競爭政策綱領	34

1. 引言

香港是全球最活躍的經濟體系之一，在充滿競爭的環境下蓬勃發展。其實，“競爭”並非只是個香港業界的常用語，而是本地文化中根深蒂固的觀念，也是香港人在瞬息萬變的本地和全球商業環境中奮發求存、追求卓越的座右銘。

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，在培養和推動有利競爭文化方面擔當主要的角色。委員會的最終目標是令廣大市民受惠。要達致這個目標，就必須提升經濟效率。有利競爭和自由貿易的整體商業環境，以及真正開放及可競爭的市場，都是必要的條件。

在二零零二至零三年度，委員會繼續貫徹和完善香港以不干預主義為本的競爭政策。該政策是針對個別行業的特別關注事項、情況及需要而以切合實際情況的行政或立法措施解決有關問題。這政策可確保各決策局和部門均能按其職責範圍的要求處理與競爭有關的事項，就反競爭行為採取補救措施，以及促進個別行業的競爭。

本報告載述委員會由二零零二年四月至二零零三年三月的工作。一如第五章所述，由二零零二年十月起，除了工作報告外，委員會亦在本身的網站（www.compag.gov.hk）提供有關其工作的資料，方便市民和海外有興趣的人士透過互聯網即時瀏覽。

本報告第二章特別提到委員會在年內研究過的七項旨在推動有關行業競爭的新措施。有關措施包括草擬一套指引，為商界提供目的指標、基準和原則，用以評估香港的整體競爭環境；界定和對付反競爭行為；以及鼓勵香港各行各業積極落實香港的競爭政策。此外，這些措施亦涵蓋政府在電訊業、證券業、運輸業、升降機維修業及其他行業為促進競爭所做的工作。有關現行措施的最新資料，載於第三章。

對於反競爭行為的投訴，政府會認真處理。個別決策局和部門會調查這類投訴並予以跟進，而委員會亦會密切注意，並提供意見。委員會在去年研究過的投訴有 14 宗，有關個案詳情載於第四章。關於國際的發展概況，則載於第六章。

2. 新措施

措施 1：為維持香港的整體競爭環境，界定違反競爭的行為，以及處理此等行為提供指引

競爭政策諮詢委員會(委員會)於一九九八年公布《競爭政策綱領》，明確地界定當局促進競爭的原則；列出一些可能會被視為限制性的及會損害經濟效益和自由貿易的經營方法；以及提供全面的和透明的競爭政策架構。《競爭政策綱領》是透過按個別行業需要而採取特定的措施來推行：除了法例規管外，也有法例以外的措施，包括發牌條件、合約規定、行為守則、行政手段和公眾非議。

為鼓勵各行業更積極推行香港的競爭政策，和方便他們草擬各自行業的行為守則，委員會於二零零二年十二月草擬了一份指引，為評估香港的整體競爭環境，界定違反競爭的行為，並為處理此等行為提供客觀的基準指標及原則。指引擬稿包括列出 -

- (i) 主要的基準因素，例如法治，具透明度的投資與稅務體系，貿易、外匯與資訊自由等，用作衡量香港整體的商業環境是否有助競爭與自由貿易；
- (ii) 三個步驟的測驗，以衡量某些商業行為是否有限制進入市場或在市場內競逐的機會，損害經濟效益或不利自由貿易，因而傷害香港的整體利益；及
- (iii) 具體的指標，針對限制性經營方法和濫用市場地位的行為，以助評估可能直接或間接地限制競爭的行為。

指引擬稿也提供了反競爭行為及扭曲市場正常運作的例子，包括 -

- 操縱價格、增加買家的成本；
- 防止或限制向競爭者提供貨品或服務；

- 按地域或顧客界限來訂協議分享市場，包括於同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視的準則，以阻止對手進入市場或減低在市場內競逐的機會；
- 聯合抵制、串通投標、分配市場、設立銷售和生產限額、增加買家的成本、減少買家的選擇和產品的供應。

委員會已就指引擬稿進行諮詢。30 間商會、工商團體和個別行業的聯會等已獲邀請發表意見及評論。委員會的目標是在二零零三年年底前完成諮詢及發出指引。委員會會鼓勵各行業，按照指引訂立適合其行業運作的行為守則，並監察這些行為守則的推行。

措施 2： 規管電訊市場的合併和收購活動

政府在二零零一年進行諮詢後，在二零零二年五月提出《2002年電訊(修訂)條例草案》，為電訊市場的合併和收購訂定完備明確的的規管架構。該條例草案旨在促進有效的競爭，以及協助業界在掌握足夠資訊的情況下作出合併和收購決定。根據該條例草案，政府會採用併購後規管制度，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合併或收購活動進行規管。此外，該制度亦設立途徑，讓業界自行決定是否在事先徵求電訊局長的同意。根據以往採用的併購前規管制度，持牌人必須在合併和收購前取得電訊局長的事先批准，相比之下，新建議會有助盡量減少業界須遵守的額外規定。

倘對電訊局長所作的決定感到不滿，可向電訊(競爭條文)上訴委員會提出上訴。該委員會現已處理《電訊條例》第 7K 至 7N 條就競爭事宜提出的上訴。立法會現正審議該條例草案。

措施 3：取消銀行在提供證券交易服務方面的豁免資格

銀行從事證券交易業務過去可根據《證券條例》享有豁免資格，這類業務是受香港金融管理局(金管局)作為銀行整體業務的一部分加以規管和監察。

新的《證券及期貨條例》已在二零零三年四月一日生效，根據該條例，銀行從事證券交易業務不再享有豁免資格。倘銀行及其有關職員有意從事證券交易及其他受規管活動，必須符合證券及期貨事務監察委員會(證監會)頒布的“適當人選”準則，以及獲證監會認可為“註冊機構”和納入金管局備存的紀錄冊內。這套規管要求也同樣適用於銀行和股票經紀商及其有關職員，除非《銀行業條例》對有關業務範疇所作的規定已達致類似規管目標，則不在此限。因此，銀行、股票經紀商及其職員均須受類似的監管和調查權力約束，他們如有任何不當行為，也會受紀律處分或刑事制裁。

措施 4： 開放危險品車輛渡輪服務市場

香港油 地小輪船有限公司(油 地小輪)過去是提供危險品車輛渡輪服務的獨家持牌營辦商。

油 地小輪提供危險品車輛渡輪服務的牌照將於二零零四年一月屆滿。為促進競爭，運輸署在二零零三年三月公開招標承投這項服務及取消獨家營辦商的安排。

措施 5：檢討列入備選名單進行公共建築工程的顧問公司的安排

建築及有關顧問遴選委員會(遴選委員會)備存了一份從事建築工程和有關顧問服務的顧問公司名冊。遴選委員會過去按顧問公司“在過去三年內從該遴選委員會批出的顧問合約所收取的費用，將所得費用總額最低”的顧問公司列入備選名單，隨後邀請這些顧問公司就公共建築工程提交技術建議書及費用建議書。根據這項安排，遴選委員會會優先邀請那些並未獲該委員會批出進行顧問服務的顧問公司，而那些已獲遴選委員會批出較多合約的顧問公司，獲邀的機會則較低。

環境運輸及工務局對上述安排作出檢討。為了鼓勵更多競爭，該局由二零零二年九月一日起，把納入遴選委員會顧問公司名冊內的建築和有關的顧問公司，按其聘用的合資格專業人員的數目和成立時間劃分為兩個等級。一級顧問公司合資格參與競投估計價值逾 1.5 億元的工程項目，二級顧問公司則合資格參與競投估計價值最高達 1.5 億元的工程項目。該局會按有關顧問服務，邀請所有在合適組別的顧問公司提交競投意願書，並根據一套預定遴選準則，評審所提交的意願書；獲列入備選名單的顧問公司會獲邀提交技術建議書及費用建議書，以便進一步評估。這項新安排確保所有合資格的顧問公司均有機會參與競投有關的顧問服務。

措施 6： 要求升降機製造商在《操作及維修手冊》發放技術資料

升降機擁有人無法取得維修其升降機所需的若干技術資料，以致難以另覓其他升降機維修承辦商替代。

機電工程署(機電署)聯同消費者委員會，一直與業界緊密合作，探討有何措施可增加升降機維修市場的競爭。機電署現正與升降機製造商／承辦商磋商，以便在《操作及維修手冊》中向升降機擁有人提供升降機維修方面的技術資料。機電署預期可在二零零三年年內與業界擬定有關提供《操作及維修手冊》的規定和推行細則。此外，機電署現正着手製備擁有人指南，為大廈業主提供維修升降機的一般和有關的技術問題。該指南可望在二零零三年年底或之前分發給大廈業主。

措施 7： 檢討核准在公共屋 經營的行業

過往只有那些納入房屋委員會核准行業名冊內的行業，才可獲考慮在公共屋邨商業單位內經營。

房屋委員會在二零零二年五月進行檢討，並通過一套新指引，容許房屋署考慮把並非預留作其他用途的空置商舖，租予並沒有納入核准行業名冊內的行業經營。

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互相競爭的新措施，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。本章扼要說明該等在二零零二至零三年度內在推行方面取得新進展的措施。

措施	進展
能源	
(1) 探討可否促進供電行業互相競爭	<p>有關加強兩家電力公司聯網的技術研究已完成最後報告初稿。機電工程署現正詳細審核報告的技術內容。</p> <p>有關電力市場的檢討旨在適時為二零零八年《管制計劃協議》屆滿後供電業的發展定出大綱。</p>
法律	
(2) 撤銷某些特定地區的大律師或出庭代理人享有的特權	《2000 年法律執業者(修訂)條例》及有關撤銷特權的條文和有關附屬法例已於 2003 年 3 月 28 日開始實施。
(3) 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
進出口貿易	
(4) 食米市場於二零零三年一月一日全面開放	<p>工業貿易署已於二零零三年一月一日撤銷食米進口商的所有登記條件，任何有意進口食米的人士，均可於任何時間申請註冊為食米進口商。</p> <p>食米進口配額亦已於同日起取消，進口食米數量會由個別進口商自行決定。政府只會繼續維持最低水平的食米儲備存貨（13,500 公噸，足夠本港約 15 天的食用量），以應付緊急情況。</p> <p>食米市場的統計資料已自二零零三年一月起向所有註冊進口商發放外，亦會提供予各有興趣人士。</p>
(5) 撤銷有關中式酒精在濃度方面的限制	<p>香港海關已就把中式酒精所須符合的酒精濃度規定刪除，以及實施須清楚註明酒精濃度的規定諮詢業界。業界普遍贊同修訂建議。政府已諮詢立法會對有關的法例修訂的意見，並計劃於二零零三年中向立法會提交法例修訂。</p>
(6) 將平行進口電腦程式合法化	<p>前工商局在二零零一年十二月十九日向立法會提交條例草案，以撤銷有關限制。該條例草案正由立法會法案委員會審議。</p>

措施	進展
(7) 增聘前端電子數據聯通服務供應商	工商及科技局會由二零零四年起，就為若干與貿易有關的政府文件提供前端電子服務引入競爭。有關招標程序業已完成，一名新服務供應商獲批出服務合約。與此同時，工商及科技局正與貿易通就二零零三年後以非專營方式提供服務進行磋商。
電訊及廣播	
(8) 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，以供有意租用轉發器以提供廣播衛星服務的商戶參考。一枚載有四個提供廣播衛星服務的轉發器的衛星訂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。
(9) 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。
(10) 增發固定電訊網絡服務牌照，以便營辦商由二零零三年起投入服務	本地固定電訊網絡服務(固網服務)市場，已於二零零三年一月一日起全面開放。政府不會預設發牌數目或截止申請日期，亦不會訂立有關履約保證金或資本開支的規定；投資水平將由市場決定。

措施	進展
(11) 檢討香港的零售支付系統	金管局繼續推行 2001 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，以能提升本港零售支付系統的效率及透明度。
(12) 取消最低經紀佣金	香港交易及結算所有限公司董事局於二零零三年一月十五日確認其原先決定，在二零零三年四月一日取消最低經紀佣金。並如期執行。
(13) 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)發出的新交易權限制	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會於二零零四年三月六日取消。
(14) 放寬進入銀行業市場的準則	進入銀行業市場的準則已於 2002 年 5 月放寬。主要的變更包括取消境外銀行申請人資產規模的準則，代之以適用於本地銀行申請人的顯著較低的規模準則；及放寬有限制牌照銀行和接受存款公司升格為持牌銀行的規定。

4. 投訴

個案 1：豬肉供應鏈的競爭情況

兩家大型連鎖超級市場在二零零二年五月初降低豬肉零售價。豬肉買手在五月六日抵制屠房活豬拍賣，導致零售店舖在五月七日暫停新鮮豬肉供應。雖然委員會並沒有收到正式的投訴，為研究此事是否涉及須予關注的競爭問題，委員會對豬肉供應鏈的競爭情況作出調查。

委員會在二零零二年十二月發表報告，所作的結論是本地的豬肉市場在市場力量下自由運作，政府無須採取任何行動，干預市場力量運作。

該報告注意到，只要符合必須的衛生要求，供應本港市場的活豬、冰鮮豬肉和冷藏豬肉的來源地不受限制，進口活豬和本地農場活豬的供應量也沒有限制，因此，來自不同地方的活豬和豬肉可在市場自由競爭。

至於二零零二年五月豬肉買手採取的抵制行動，該報告指出，商販組織起來集體或合謀把商品訂在某個價格水平，即屬反競爭行爲；豬肉買手所採取的抵制行動，也屬這類行爲。不過，加入販賣豬肉沒有限制，是防止出現這類集體或合謀行動的有效方法。

委員會認為沒有證據證明兩家大型連鎖超級市場有採取掠奪性定價的策略。報告注意到，採取掠奪性定價手法在豬肉市場不大可能會成功，因為加入這個市場並無多大限制，先減價然後大幅調高售價，只會促使街市新鮮豬肉檔主再度加入市場。

有關豬肉供應鏈的整份報告已登載於委員會網址：www.compag.gov.hk，歡迎閱覽。

個案 2：銀行提供證券交易服務

香港證券及期貨業職工會致函立法會，對政府容許未獲證券及期貨事務監察委員會(證監會)發出有關牌照的銀行提供證券交易服務表示關注。該職工會認為，此舉會影響證券交易服務的水平，因為提供有關服務的銀行職員或許並未接受適當的訓練，也不受監管。此外，銀行資金雄厚，如果從事證券交易服務，會直接威脅持牌證券公司的生存空間。

立法會秘書處把該職工會的意見轉交當時的財經事務局。該局表示，新訂的《證券及期貨條例》已於二零零三年四月一日生效；根據該條例，銀行在證券交易業務中不再享有豁免資格。除了《銀行業條例》所訂能達致同一規管目的的規定外，《證券及期貨條例》所訂的一套規管性質的規定，亦同樣適用於銀行和股票經紀。只有那些符合證監會所訂的適當人選準則，並名列在香港金融管理局紀錄冊內的銀行職員，才獲准買賣證券和向客戶提供意見。銀行、股票經紀和屬下職員如有任何不當行為，均須接受相類的紀律處分或刑事制裁。

個案 3：指稱認可裝修承辦商分配公共房屋裝修工程的市場

一名公共屋邨住戶向消費者委員會投訴，指稱一名獲房屋委員會(房委會)認可的裝修承辦商在其住宅單位內兜攬生意，並告知其所住單位的裝修工程已“指定”由該名承辦商承辦。投訴人嘗試要求另一名認可裝修承辦商就其單位的裝修工程報價，但承辦商卻把他的要求交回給該名“指定承辦商”處理。在別無選擇的情況下，投訴人只好聘請該名“指定承辦商”裝修其單位。投訴人指稱指定承辦商的裝修工程不合標準，而且收費過高。

消費者委員會把個案轉交房委會處理。房委會表示—

- (i) 該會備存一份新建屋 裝修工程的認可裝修承辦商名冊，但該名冊並不適用於現有公共屋 ；
- (ii) 新建屋 的住戶可自行裝修家居，或聘請認可裝修承辦商進行裝修工程；
- (iii) 房委會根據承辦商的規模大小、財政穩健程度和過往的工作表現，選出認可承辦商。房委會會為每個新建屋 委出認可承辦商，方法是按抽籤方式，以每 250 個單位抽出一名裝修承辦商，以便承辦商之間有足夠的競爭。舉例來說，房委會會為一個有 3 000 個單位的新建屋 委出 12 名裝修承辦商，住戶可從該 12 名裝修承辦商中自由挑選；
- (iv) 認可承辦商如將裝修工程自行分配，即違反委任的條款和條件，此舉會導致委任遭撤銷；以及
- (v) 根據房委會的記錄，大多數住戶選擇自行裝修家居，只有大約 15%的出租單位是由認可承辦商裝修的。

消費者委員會在研究有關資料後，認為房委會已制定適當的程序，監察新建屋邨出租單位裝修工程的競爭情況，並阻遏認可承辦商作出反競爭行爲。由於認可承辦商的市場佔有率不高，因此難以收取過高費用。有鑑於此，消費者委員會認為不值得進一步調查此事。

個案 4：公共屋 診所的分配辦法

香港西醫聯會、香港牙醫學會和屋邨牙醫小組聯名向房屋委員會(房委會)提交意見書，投訴以現行公開招標方式分配公共屋邨診所的安排，不但損害香港市民的利益，而且違反他們的意願。該三個團體要求房委會以“公開抽籤制度”取代公開招標制度，因為在公開抽籤制度下，診所會分配給實際經營診所的個別醫生和牙醫。此外，該三個團體並要求設立獨立的上訴機制，以處理有關出租屋邨診所的投訴。

房委會在回應時表示已檢討出租公共屋邨診所的制度。房委會認為公開招標制度是公平、公開和具透明度的，而醫生和牙醫均踴躍競投具發展潛力的診所單位。此外，亦沒有證據證明公開招標制度會導致醫療服務收費較高，或出現服務壟斷及其他問題。因此，房委會決定應繼續以公開招標方式出租公共屋邨診所，但招標程序會更具透明度，並會公布診所單位的市值租金，讓有意競投者釐訂適當的投標價和制訂業務計劃書。舉例來說，房委會現每隔兩至三個月把轄下各公共屋邨的空置診所單位集中起來一併招標，而不是按屋邨劃分把個別診所單位招標。此外，房委會亦會把診所單位的資料和過去六個月中標者投得的租金水平告知香港醫學會，並會把上述資料登載於房委會網頁。

個案 5：指稱一家本地收費電視持牌機構作出掠奪性定價行爲

投訴人指稱一家本地收費電視節目服務營辦商推出的推廣優惠構成掠奪性定價行爲，因而濫用了其在收費電視市場上的支配優勢。

廣播事務管理局(廣管局)根據既定的調查程序，對該宗投訴展開初步查詢。廣管局所作的結論是，在香港的收費電視市場中，該名營辦商雖然就表面證據而論，可假定處於支配優勢，但沒有理由相信該營辦商推出的推廣優惠，目的在於防止或限制競爭，或有防止或限制競爭的效果。在新經營者加入收費電視市場前，該名營辦商已曾推出類似的推廣優惠。由於並沒有證據證明該項推廣優惠對收費電視市場的競爭情況產生不良影響，廣管局認為缺乏理據對投訴進行第二階段的全面調查。

個案 6：指稱網絡服務供應商提供服務所需的時間存有歧視

投訴人在二零零一年八月向電訊管理局局長(電訊局長)投訴。委員會二零零一至零二年度工作報告已載有初步的調查報告(即第 4 章“投訴”個案 2)。電訊局長在二零零二年八月完成調查該宗個案，所作的結論是並沒有足夠證據證明有關的網絡服務供應商違反《電訊條例》的規定。投訴人是一家登記使用該網絡服務供應商服務，以便為客戶提供寬頻上網服務的互聯網服務供應商(供應商 A)。投訴人指稱，該網絡服務供應商需要 28 天才能為他提供服務，而另一家附屬該網絡服務供應商的互聯網服務供應商(供應商 B)，則可以在 10 天內得到相同的服務。

該名網絡服務供應商在憲報公布的條款和條件訂明，需要 28 天才能為互聯網服務供應商提供服務。不過，為使互聯網服務供應商易於處理客戶有關提供服務所需時間的查詢，該名網絡服務供應商在二零零一年九月十七日告知其轄下所有互聯網服務供應商，其提供服務的目標時間為 7 天。電訊局長注意到，在二零零一年四月至七月期間，該名網絡服務供應商向供應商 B 提供服務所需的時間，平均約為 10 天。

二零零一年十二月，電訊局長致函所有互聯網服務供應商，向他們蒐集從該名網絡服務供應商獲取服務的資料，結果接獲六名互聯網服務供應商的回應，表示該名網絡服務供應商需要 1 至 3 天確實服務訂單。電訊管理局人員在實地視察供應商 B 和該名網絡服務供應商的服務熱線中心後，亦認為沒有證據證明該名網絡服務供應商採用不同的方式，處理供應商 B 和其他供應商的服務訂單，從而給予供應商 B 不當的優惠。

電訊局長認為，該名網絡服務供應商在二零零一年九月十七日告知所有互聯網服務供應商有關提供服務的目標時間後，已沒有足夠證據證明該網絡服務供應商給予供應商 B 不當的優惠。另一方面，電訊局長無法確定在二零零一年九月十七日之前，該名網絡服務供應商與供應商 B 有否作出任何特殊安排；如有這類特殊安排，則會否使競爭對手明顯處於不利狀況，或會否防止或大幅限制競爭。因此，電訊局長認為無法根據所得的資料對該宗投訴展開進一步調查。

個案 7：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，電訊管理局局長（電訊局長）接獲一宗投訴，指一家固定電話線路營辦商（營辦商）於二零零三年一月在政府憲報公布一項推廣服務計劃，聲稱登記使用該項服務計劃的住宅用戶可享有數項優惠，包括 20 港元的每月租用費回贈，為期九個月。不過，當投訴人致電營辦商的客戶服務部擬登記使用該項服務計劃時，服務部職員表示並沒有接到有關該推展計劃的通知，因此無法提供優惠。翌日，投訴人再向客戶服務部查詢，職員向他表示，該項計劃只供指定類別用戶使用。投訴人把該段對話記錄在光碟上，並把光碟複本提交電訊局長。

電訊局長表示，營辦商在推出該項推廣計劃前，曾把有關計劃的建議提交電訊管理局審批。根據審批條件，推廣計劃應一視同仁，提供給所有新舊住宅用戶，用戶人數上限為 50 000 人，先到先得。電訊局長對推廣計劃只適用於指定類別用戶，特別是某些指定地區用戶的安排表示關注，因為此舉與電訊局長批准的推廣計劃有所抵觸。

《電訊條例》第 7K、L 及 N 條禁止營辦商從事反競爭行為及濫用支配優勢，營辦商的固定電訊網絡服務（固網）牌照亦載有類似條文。此外，固網牌照一般條件第 10 條規定，營辦商必須遵照用戶的要求提供在政府憲報公布的服務。電訊局長現正蒐集資料，以決定是否有違反《電訊條例》及營辦商牌照有關條文的情況。

個案 8 及 9：專線小巴路線投標事宜

香港公共及專線小巴同業聯會及環保小巴大聯盟分別去信競爭政策諮詢委員會，就二零零二年三月刊憲的專線小巴路線組合的標書條件提出投訴。他們指稱，規定營辦商必須使用石油氣小巴或符合類似或更高廢氣排放標準型號的小巴，是優待石油氣小巴而歧視電動及歐盟三期柴油小巴。該兩個組織亦投訴香港小巴供應市場出現壟斷情況。

對於政府決定不把歐盟三期柴油小巴納入有關鼓勵現有柴油小巴車主以電動或石油氣小巴取代其柴油小巴的資助計劃中，香港公共及專線小巴同業聯會亦表示不滿。

環境運輸及工務局表示，當局一般來說對石油氣和歐盟三期柴油小巴採用相同的評審標準。如有特殊情況，則會按個別情況考慮。上述專線小巴路線組合屬特殊個案：

- (a) 運輸署鼓勵私人屋苑發展商容許專線小巴為其屋苑提供服務，是一項旨在協助專線小巴發展的積極措施。有關個案涉及在元朗一個私人屋苑提供專線小巴服務的安排；以及
- (b) 規定必須以石油氣小巴或符合類似或更高廢氣排放標準型號的小巴行走該線路，是該屋苑發展商的要求，目的是支持環保運輸。

不過，自二零零二年三月進行招標以來，當局一直沒有接到標書，發展商其後同意把歐盟三期柴油小巴納入考慮之列。當局於是根據這項條件，把該等專線小巴路線重新招標。

在小巴供應市場方面，香港現時有三個牌子的柴油小巴（三菱、平治及福士）和兩個牌子的石油氣小巴（豐田及平治），因此，市場上有不同牌子的小巴可供選購。

對於以財政資助鼓勵以石油氣或電動小巴取代柴油小巴的計劃，環境運輸及工務局指出，歐盟三期廢氣排放標準是所有新登記車輛必須符合的最低標準，因此並沒有充分理由向以歐盟三期柴油小巴取代其小巴的車主提供資助。石油氣小巴和電動小巴都較歐盟三期柴油小巴更為環保，石油氣小巴幾乎不會排出懸浮粒子，而氮氧化物排放量亦只有歐盟三期柴油小巴的 50%，至於電動小巴更沒有任何廢氣排放。

個案 10：公共小巴的運作

香港公共小巴車主司機協進總會（協進總會）曾就當局禁止紅色小巴行走某些路線一事提出投訴，其後得悉競爭政策諮詢委員會在其二零零零至二零零一年度工作報告中指該宗投訴缺乏理據。協進總會對此表示不滿，並要求成立一個由政府、立法會及業界代表組成的工作小組，進一步研究有關事宜，以便容許紅色小巴於非繁忙時間在現時禁止紅色小巴駛入的快速公路、隧道、橋樑、屋邨及新發展地區行走。

環境運輸及工務局表示，公共小巴在香港的公共運輸系統中扮演輔助的角色，在乘客量不足以支持高載客量交通工具的地區為市民提供服務。因此，與集體運輸工具相比，公共小巴的功能和發展會受到一些限制。過去數年，當局一直把公共小巴的總數限定為 4 350 輛。紅色小巴在適當的限制下可繼續在其現有的服務地區營運。由於專線小巴的運作直接受到運輸署監察，在服務質素方面有較佳的保證，故此當局鼓勵紅色小巴轉為專線小巴。

政府已在二零零一年完成檢討公共小巴的功能和運作，並於二零零一年十二月向立法會交通事務委員會匯報檢討結果，指出鑑於近年公共交通系統有長足的發展，公共小巴應繼續發揮其輔助集體運輸工具的功用，當局應繼續鼓勵紅色小巴轉為專線小巴，而現行限制紅色小巴運作的措施應維持不變。倘業界有任何具體建議，運輸署會按個別情況加以考慮。因此，無須依照協進總會的建議成立工作小組。

個案 11：指稱核准引擎廢氣測試中心合謀定價

二零零一年八月，香港右軚汽車總商會向消費者委員會（消委會）投訴，指稱香港四個提供噪音及引擎廢氣水平測試服務的測試中心訂定操縱價格協議，一起在二零零一年八月把測試費用由約 3,000 元調高至 6,000 元。

消委會已完成對該宗投訴的研究。香港共有四個核准引擎廢氣測試中心，環境保護署在核准這些中心時，是以它們的技術水平，以及在符合該署發出的實務守則方面的表現或是否獲得認可機構（例如英國車輛核證組織）簽發的環保測試證明書作為依據。

據投訴人和四個測試中心提供的資料（包括四個中心過往的定價）顯示，競爭者之間的市場定價差異甚大。此外，香港右軚汽車總商會表示，會方可以為其會員議價。因此，基於以上所述，消委會認為並沒有確實證據證明有操縱價格協定。不過，為了消除投訴人對無法防範測試中心日後會議定價格方面的疑慮，消委會會繼續作出努力，鼓勵業界按照該會已載有反競爭行為條文的基本營商守則經營。

個案 12：指稱葵青的短期租約停車場營辦商操縱價格

二零零二年十一月，一些貨櫃車司機向地政總署投訴，指葵青區內一家短期租約停車場營辦商試圖壟斷區內這類以短期租約經營的停車場業務，以致須繳付較高的泊車費。他們亦指稱，該營辦商聯同區內另一短期租約停車場營辦商，故意各自空置轄下其中一個停車場，以減少泊車位的供應，並調高較多人使用的停車場的收費。

地政總署表示，該等短期租約停車場均根據正常的土地行政安排，以公開招標方式批出。在投訴當日，葵青區內共有 24 個短期租約停車場，分別由六家不同營辦商經營。此外，區內有 300 多個貨車泊車位尚未租出。一般來說，不同停車場營辦商會根據其商業和市場考慮因素釐定不同的收費，並無證據證明有壟斷市場的情況。兩個先前空置的停車場坐落在較偏遠的位置，但自二零零二年十一月底已開始運作。

地政總署檢討過現行的做法後，採取了多項新增措施，以加強管制短期租約停車場，以及防止這類停車場的營辦商從事反競爭行爲。有關措施包括：

- (a) 在日後的租約協議內加入條款，規定停車場營運商必須投入服務及在租約有效期內保持運作，而運作的規模必須符合地政總署的要求，否則當局可能會取消租約；
- (b) 在情況許可下，把用地分成兩個或以上地段，並同時招標，同一營運商不可同時在超過一個這類地段上經營業務；
- (c) 備存停車場營辦商的服務表現記錄，以便日後營辦商競投短期租約停車場時，可根據這些記錄評審他們的標書。地政總署不一定採納出價最高的投標書；以及
- (d) 聯同運輸署監察區內的泊車需求，確保有充足的泊車位應付需求。

個案 13：政府物料供應處和醫院管理局的藥物採購的標書條件

一家本地藥物代理商投訴政府物料供應處和醫院管理局現行的標書條件不公平，令許多供應商難以參與投標，導致政府須以高於市價的價格購買藥物。這宗個案現正處理中。

個案 14：為香港按揭證券有限公司的按揭保險計劃而定出的按揭保費回贈計劃協議中的專營條款

投訴人在二零零二年十二月十二日去信財經事務及庫務局局長，提請他留意為香港按揭證券有限公司（按揭證券公司）的按揭保險計劃而定出的按揭保費回贈計劃協議中訂明的專營條款。該條款規定，參加保費回贈計劃的銀行只可以選擇按揭證券公司作為按揭保險商。投訴人認為，該條款抑制了銀行物色其他私營按揭保險商的意欲，違反競爭原則。投訴人更指稱，按揭證券公司的做法，可視作利用其優勢“壟斷”按揭保險市場。

財經事務及庫務局研究過保費回贈計劃的有關協議中的專營條款後，認為有關條款旨在減低風險，並非反競爭措施。因此，該局在二零零三年一月二十九日回覆投訴人如下：

- (a) 銀行可自由選擇參加或退出保費回贈計劃，而這不會影響銀行繼續參加按揭保險計劃的權利。該專營條款並沒有禁止銀行與其他服務供應商作出按揭保險安排。規定給予 12 個月的通知，是一項減低風險的措施，旨在保障按揭證券公司及其再保險人，因為銀行可能會輕率審批大筆按揭保險計劃貸款以符合提供按揭保費回贈計劃的資格，然後突然退出計劃。倘銀行希望在通知期內退出，則只會損失在計劃下應得的利益。簡言之，該專營條款並沒有規定銀行必須參加按揭保費回贈計劃，也沒有禁止銀行退出計劃。
- (b) 該專營條款旨在防備逆向選擇的風險；這類風險可能在銀行獲准同時與其他保險商作出保險安排的情況下出現（特別是如果其中一家保險商是與該銀行有密切關聯的公司）。換言之，銀行在這情況下可能會為了本身的利益，故意把風險較高的貸款分配給按揭證券公司，而把風險較低的分配給有關聯的保險商。
- (c) 由於按揭證券公司必須按審慎商業原則經營，該公司採取適當的風險管理措施以控制其業務風險，是合理的做法。
- (d) 儘管這樣，按揭證券公司最近就該項專營規定提供了一項“轉圓條款”。倘參與計劃的銀行能夠設計一個獲按揭證券公司信納的機制，能夠確保銀行公正而公平地把按揭保

險申請分配給其承保人（包括按揭證券公司），避免逆向選擇按揭保險申請在承保人中間產生厚此薄彼的情況，則這條款便可適用。按揭證券公司已為其四家再保險人設計一套隨機分配按揭保險計劃申請的電腦系統。有些市場人士擔心該專營條款可能會影響進入市場和在市場競爭的機會；這項建議應有助消除他們的憂慮。

5. 宣傳與培訓

宣傳

委員會非常重視促進競爭和加深市民和國際社會對政府競爭政策的了解。

委員會每年的工作報告，以往是向社會各界發放與競爭有關資訊的途徑。工作報告的印文本會分發給立法會、各區議會、商會和行業公會、領事館、政府海外辦事處和大專院校，以及在民政事務總署各個諮詢服務中心派發給市民。

自委員會的網站(www.compag.gov.hk)於二零零二年十月啓用後，本港市民和海外關注與競爭有關事宜的人士，現時均可在互聯網取覽有關政府在促進競爭工作方面的資料。有關的參考資料，例如《競爭政策綱領》和各年度的工作報告，都載於該網站，而市民亦可在該網站提出與競爭事宜有關的投訴。為配合網站的啓用及響應政府推廣電子政府節省資源的措施，委員會將從此停止印製和派發工作報告的印文本。

作為培養競爭文化方面的一項持續的工作，委員會已着手擬訂宣傳計劃，向學校和青少年推廣競爭觀念。

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為和促進競爭。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。為此，委員會與公務員培訓處編製了一本小冊子，藉着解答 13 個常問問題，介紹政府的主要競爭政策概念，方便個別人員參考。

過去一年，有關決策局和部門的人員參加了多個由世界貿易組織和亞太經合組織舉辦的研討會和工作坊，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

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（世貿組織）和亞太區經濟合作組織（亞太經合組織）等主要國際組織討論的議題。

在世貿組織方面，二零零一年十一月於多哈舉行的第四次部長級會議議定，若於二零零三年年底舉行的第五次部長級會議中，成員能就貿易與競爭事宜的談判模式達成明確共識，則有關的談判將於該次部長級會議後展開。多哈部長宣言授權貿易與競爭政策相互關係工作小組於該年內集中闡釋日後可能制定的多邊貿易及競爭政策協議的內容。迄今的討論結果顯示，世貿組織成員對可能制定的多邊協議意見分歧。倡議成員繼續強烈爭取制訂具約束力的競爭協議，但部分成員卻對具法律約束力的多邊協議可能涉及的責任問題表示關注。“中國香港”繼續積極參與這些討論，強調必須尊重各成員在推動競爭過程中採取的不同做法，並須顧及各成員的不同需要和利益。

世貿組織就中國香港的貿易政策所進行的最新一次檢討已在二零零二年十二月完結。競爭政策是其中一項討論議題。世貿會員在檢討後所發出的聲明，表示注意到香港是一個競爭激烈的市場；香港的競爭政策是“市場經濟實際運作的教科書範例”，全面的競爭法在某些情況下是未必需要的。

至於亞太經合組織方面，競爭政策及放寬規管小組繼續推動各經濟體系之間的溝通、資訊交流和經驗分享。該組織在二零零二年舉辦了五次研討會／工作坊，讓成員有機會交換意見，並加強成員在競爭政策和放寬規管事宜方面的能力。“中國香港”積極參與這些研討會／工作坊，並出席世貿組織舉辦的同類研討會／工作坊，與其他經濟體系分享我們的經驗，提出開放市場的政策，輔以切合個別行業需要的適當措施，是推動競爭的有效做法。

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入的經營方法，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：
- 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. 為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。

* 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"）。

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為主的經濟體系，已具有高度競爭性，因此政府認為沒有需要制定全面的競爭法。為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，政府為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