

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2007 – 2008

(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。競諮會旨在推廣公平競爭，從而改善本港營商環境，促進企業和市場發展。

2. 競諮會自成立以來，致力確保政府的競爭政策切合香港的情況，以及能讓香港維持競爭優勢。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：

「提高經濟效益和促進自由貿易，從而惠及消費者。」

3. 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。

4. 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。檢討委員會在二零零六年六月完成檢討，並發表報告建議訂立競爭法，以對付各行各業的反競爭行為。

5. 二零零六年十一月，政府就香港競爭政策的未來路向展開為期三個月的公眾諮詢。公眾意見顯示，很多人都支持訂立跨行業競爭法，以及成立競爭事務委員會。雖然公眾普遍支持競爭法，但商界部分持份者關注新法例可能會對企業，尤其是中小企的正常業務運作，造成負面影響。為了消除這些疑慮，我們在二零零八年五月發表諮詢文件，概述競爭法的詳細建議內容。**第 2 章**概述諮詢結果及草擬《競爭條例草案》的最新進展。

6. 競諮會致力促進香港公營及私營界別的競爭。為此，競諮會旨在找出競爭受到妨礙的經濟範疇，並審視可在哪些領域進一步促進競爭。第 3 章概述近年推行新措施的進展。

7. 處理與競爭有關的投訴，屬於競諮會的主要工作。在收到投訴後，競諮會首先會把投訴轉介有關的局或部門跟進，促請他們按照既定政策盡速處理。競諮會會密切留意每宗投訴的進展，直至個案得到解決為止。第 4 章概述二零零七至零八年度內解決的個案，以及尚待解決個案的現時情況。

8. 如果香港相對其他主要經濟體系要維持高度的競爭力，我們必須突顯我們維護高度市場紀律的決心，並在適當的情況下設立一個高度透明的規管架構。競諮會會繼續監察國際競爭政策和法例的發展，並研究如何確保本港的競爭環境符合當前國際標準。第 5 章扼述國際社會在促進競爭方面的最新發展。

2. 競爭政策檢討

9. 二零零五年六月，競諮會宣布委任競爭政策檢討委員會(檢討委員會)，專責檢討香港的競爭政策，以確保政策切合當前的需要。二零零六年六月，檢討委員會完成檢討，向政府提交建議。檢討委員會審視了其他司法管轄區的最佳做法，並在考慮本港持份者關注的事項後，最終認為需要透過立法確保本港的競爭政策有效推行。檢討委員會建議訂立跨行業的新競爭法藉以針對反競爭行為，並為執行新法例成立獨立的規管機構。

10. 政府參照檢討委員會的建議，在二零零六年十一月展開為期三個月的公眾諮詢，收集市民對相關問題的意見。根據諮詢期間收到的意見，競諮會注意到社會上大多數人士均支持訂立新的跨行業競爭法。公眾意見亦顯示，很多人都支持按檢討委員會的建議成立競爭事務委員會，以加強對競爭的規管。公眾諮詢報告結果可見於 www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/ConsultationReport-chi.pdf。

11. 鑑於社會廣泛支持競爭法，政府已展開草擬法例的工作。不過，部分持份者關注新法例可能會對企業，尤其是中小企的正常業務運作，造成負面影響。為了消除這些疑慮，政府在二零零八年五月發出文件，載列競爭法可能包含的建議主要條文，讓公眾於八月五日前¹提出意見。

12. 政府考慮過公眾就競爭法建議條文提出的意見後，現正着手草擬法例，目標是在二零零八／零九立法年度內向立法會提交《競爭條例草案》。

¹ 諮詢期在二零零八年八月五日完結。我們共收到超過 170 份來自個人及機構提交的意見書。我們已分析收到的意見，並就這些回應編制了一份報告。有關報告已上載於以下商務及經濟發展局網址，讓公眾參閱 - www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/Consultation_Report_30_9.pdf

3. 近年所推行措施的進展

13. 本章扼述競諮會在過往的周年工作報告(年報)中概述的多項措施的最新進展。

1) 為防範在農曆年宵攤位競投時出現不公平競爭的措施

14. 為維持農曆年宵攤位競投的秩序和防止不公平競爭，食物環境衛生署(食環署)在競投公告訂明，任何人士在競投期間不得妨礙他人競投或致使他人放棄競投某個攤位。為防止競投時串通投標，競投公告亦訂明，根據《防止賄賂條例》(第201章)第7條，任何人士提供利益以誘使或酬謝他人不對某攤位作競投，或以不競投某一攤位為理由而向他人索取或收受利益，均屬違法。此外，任何人士如在競投時作出欺詐行為，亦可被刑事檢控。公告除張貼於食環署各分區辦事處和競投地點外，亦上載食環署的網頁。競投時，食環署職員和警務人員負責維持秩序。食環署預先通知參與競投人士該署職員會錄影競投過程，以遏止不當行為。此外，食環署亦使用識別牌，方便工作人員辨認競投者。食環署會不斷檢討這些安排，必要時會再作改善。

2) 供電行業未來的規管安排

15. 二零零八年一月，政府分別與兩家電力公司簽訂二零零八年後的《管制計劃協議》。政府會在下一個規管期內(二零零八年至二零一八年)為開放電力市場做好準備，包括制訂新的市場機制和相關規管框架。當有具體方案時，政府會諮詢公眾。

4. 競諮會審議的個案

16. 年報檢討期內，競諮會得悉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) 操縱價格

個案 1：就路政署定期保養合約供應瀝青物料(不成立)

17. 二零零六年十二月，路政署接獲匿名書面投訴，指稱四名認可瀝青物料供應商就路政署公開招標的兩份定期保養合約，合謀串通。投訴人指稱，其中兩名認可供應商已被「指定」為兩份保養合約的供應商。每名「指定」供應商會就有關合約，以合理價格(雖然價格高於當時市價)向有意投標者供應瀝青物料，另外三名供應商則不會供應物料，又或以較「指定」供應商之報價高 10% 的價格供應物料。投訴人同時要求路政署取消投標者須附上認可瀝青供應商承諾書的規定，避免投標者須與某些供應商「串連」。

18. 路政署根據所得資料查核投訴的指稱後，認為沒有證實該項指稱的確實證據，但不能完全排除認可供應商之間合謀串通的可能。至於規定投標者必須就物料供應達成“投標前協議”，路政署已檢討是否需要投標者與供應商訂定有約束力的承諾，並決定日後的定期合約免除這類承諾。這會有助消除出現供應商要投標者就瀝青物料供應達成投標前協議的機會。不過，路政署向中標者批出合約後，仍會要求有關方面提交分包商的保證書。

19. 基於以上評審結果，競諮會認為投訴不成立。

B) 濫用市場支配地位

個案 2：某超級市場的反競爭行為(並無實據)

20. 二零零六年八月，一名供應商投訴某超級市場(超市)作出反競爭行為。供應商指稱：

- (a) 該超市單方面提高該供應商產品的零售價，超過協定的水平；以及
- (b) 該供應商的產品只在該超市陳列了數月，該超市便把產品從貨架移走，並擺放本身品牌的同類產品，但該超市之前表示，供應商所付費用為一年費用。

21. 競諮會把個案轉介當時的工商及科技局(該局在二零零七年七月一日重組後成為商務及經濟發展局)，該局其後委託消費者委員會(消委會)調查該宗投訴。消委會參考過往有關超級市場的研究、相關外國經驗，以及政府的《競爭政策綱領》所載指引，審查該宗投訴。不過，由於供應商提供的資料有限，消委會難以對投訴進行徹底調查。再者，若不披露投訴人的身分，消委會便不能會見該超市，以評定所作行為的因由。結果，消委會無法接觸該超市，核實投訴人的指稱。消委會並無發現證據證明該超市對投訴人造成阻礙，防止投訴人向其他零售商供應商品，或有關行為具有嚴重削弱競爭的目的。因此，消委會不能斷定該超市的行為構成反競爭行為，令進入市場或在市場內競逐的機會受到限制，以致損害經濟效益。

22. 基於上述調查結果，競諮會認為，有關該超市作出反競爭行為的投訴並無實據。然而，政府檢討競爭政策時，會考慮該供應商的關注。

個案 3：香港領港服務的反競爭行為(不成立)

23. 二零零五年十月，財政司司長私人辦公室接獲針對香港領港會(領港會)的匿名投訴。財政司司長私人辦公室把投訴轉介當時的經濟發展及勞工局。其後，政府總部在二零零七年七月一日重組，調查投訴的工作由運輸及房屋局接手辦理。

24. 投訴主要的指稱如下：

- (a) 海事處批予領港會領港服務專營權，並與該會關係密切；
- (b) 領港會認為外人無法進入市場，因而利用壟斷地位，收取高昂領港費，並提供差劣服務；以及
- (c) 領港會透過其附屬公司寶記海事服務有限公司(寶記)，壟斷浮標及碼頭的繫泊服務。

25. 運輸及房屋局就上述指稱展開調查，發現：

- (a) 為安全起見，並參照國際慣例，香港的領港服務應繼續由海事處監管；
- (b) 領港會並不享有香港領航服務的專營權，當局亦沒有限制持牌領港員成立其他機構提供類似服務；
- (c) 領港事務監督(即海事處處長)釐定領港費的水平時會諮詢領港事務諮詢委員會，航運業(即顧客)的權益得到充分反映；
- (d) 因為市場上尚有其他小輪公司及提供繫泊服務的公司，領港會的顧客並無義務要聘用寶記。

26. 根據上述調查結果，競諮會最終認為缺乏明確證據證明針對領港會之反競爭行為的投訴成立。不過，為消除對領港會獲批專營權的誤

解，運輸及房屋局會檢討現行的規管制度；而作為長遠措施，運輸及房屋局會探討其他讓有意加入該行業的人士成為見習領港員的途徑。

個案 4：在紅磡市立殯儀館提供服務(不成立)

27. 二零零六年十一月，食物環境衛生署(食環署)把「批予在紅磡市立殯儀館提供服務的權利」的合約批予世界殯儀館有限公司(世界殯儀館)。合約批出後，數份報章批評，指此舉會導致市場出現壟斷，令殯儀廳的租金上升。

28. 基於以上關注，食物及衛生局評估了把合約批予世界殯儀館對殯儀業競爭可能造成的影響，並發現：

- (a) 本港還有五所殯儀館由世界殯儀館以外的服務供應商營運，世界殯儀館仍須面對競爭，並無壟斷市場；以及
- (b) 紅磡市立殯儀館營辦商須按合約要求，根據各項收費水平提供合理水平的服務，並向社會福利署或其他相關機構轉介的弱勢人士提供價格低廉的殯儀服務。營辦商如嚴重違反或屢次違反這項承諾，又或未有在合理時間內糾正能夠補救的違反事項，政府有權撤銷營辦商的合約。

29. 基於以上調查結果，食物及衛生局認為，把管理紅磡市立殯儀館的合約批予世界殯儀館，並無令世界殯儀館在市場享有支配地位，從而有機會作出價格壟斷、掠奪式定價或其他反競爭行為。競諮會同意並斷定投訴不成立。

個案 5：香港付貨人委員會就進／出場管理費提出的投訴(現正調查)

30. 二零零八年二月及三月，香港付貨人委員會(付貨人委員會)就實施徵收進／出場管理費兩度致函香港貨櫃儲存及維修商會有限公司(貨櫃儲存及維修商會)，指稱由二零零八年三月十六日起，貨櫃儲存

及維修商會會員聯合開徵 10 元的進／出場管理費。付貨人委員會認為新收費有壟斷成分，違反競爭原則。

31. 這宗投訴已轉交運輸及房屋局調查。調查完成後，該局會向競諮會提交報告。

個案 6：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)

32. 二零零八年五月，廣播事務管理局(廣管局)接獲一家本地收費電視節目服務持牌機構(A 持牌機構)針對另一家收費電視持牌機構(B 持牌機構)的投訴，指稱 B 持牌機構防止用戶終止服務並改用其他收費電視服務的做法，具有防止、扭曲或在嚴重限制收費電視節目服務市場競爭的目的或效果，違反《廣播條例》(第 562 章)第 13 及／或 14 條的規定。

33. 影視及娛樂事務管理處已徵詢法律意見，律政司認為該宗投訴屬《廣播條例》的管制範圍。廣管局已按照該局在二零零七年五月公布的《投訴調查程序》展開調查。

C) 政府的政策和常規

個案 7：有關入境事務處推行旅客自助出入境檢查系統伸延計劃的招標工作(現正調查)

34. 二零零五年十一月，政府招標承投「為入境事務處於新管制站推行旅客自助出入境檢查系統和車輛(司機)自助出入境檢查系統供應硬件和軟件，包括設計、送貨、安裝、試機、保養及有關服務」(A 項投標)，以便在新管制站裝設檢查系統。政府物流服務署(物流署)共收到三份標書。經評審標書和徵詢法律意見後，建議中央投標委員會援引《世界貿易組織政府採購協定》(《世貿採購協定》)第 XIII 4(b)條，以公眾利益為理由，建議取消旅客自助出入境檢查系統的招標。二零零六年七月，中央投標委員會批准取消該項招標。

35. 二零零六年十二月，物流署署長同意基於系統相容及通用理由，以局限性招標方式邀請現有兩間承辦商，承投「為推行旅客自助出入境檢查系統的伸延計劃供應軟件和硬件，包括設計、送貨、安裝、試機、保養及有關服務」(B項投標)。事前，律政司根據入境事務處(入境處)處長提出的理據，確定可援引《世貿採購協定》)第XV 1(d)條，採用有限度招標程序。到截標日期，物流署只收到一份報價。二零零七年八月，物流署根據中央投標委員會的建議，把合約批給唯一的投標者。

36. 二零零七年十月，中央投標委員會接獲投訴，反對批准和批出B項投標。投訴人為A項投標其中一個投標者。投訴人指稱：

- (a) 當局未有向投標者／供應商提供政府所擁有的相關文件、軟件模組及源碼，以及明確要求投標者／供應商的系統與管制站已投入服務的系統銜接，特意把二零零六年十二月發出的B項投標作出局限，只准現有承辦商參與，但卻把投訴人及其他有意供應商摒諸門外；以及
- (b) B項投標嚴重違反《世貿採購協定》第XV條第1段，以及政府採購政策，即為供應商提供平等機會，參與或競投政府採購。招標過程並不公平、公開、透明，也不存在競爭。偏袒獲邀的供應商，而投訴人及其他供應商卻受到歧視。

37. 有關投訴已轉介物流署及入境處調查，財經事務及庫務局庫務科會在二零零八年內向競諮會匯報調查結果。

5. 與國際組織的溝通合作

1) 亞洲太平洋經濟合作組織(亞太經合組織)

38. 亞太經合組織競爭政策和放寬規管小組(該小組)，是各成員經濟體系討論競爭政策和放寬規管事宜的主要平台。該小組同時推動各成員討論如何切實推行《亞太經合組織促進競爭及規管改革原則》²。

39. 除周年會議外，該小組亦與亞太經合組織其他小組和國際組織合作推行計劃，鼓勵各成員在競爭政策和放寬規管的範疇交流意見和提升能力。這些計劃包括亞太經合組織與經濟合作及發展組織(經合組織)在二零零五年共同制訂的《規管改革綜合核對清單》(《清單》)；《清單》協助亞太經合組織各成員「自行評估」規管改革工作。為進一步推展已實施的規管改革工作，秘魯在二零零八年八月舉辦「規管和提升運輸基礎設施效率的最佳做法」研討會，目的在於推動亞太經合組織成員之間就運輸基礎設施的規管和競爭政策經驗交換資訊。此外，兩名香港理工大學教授獲提名擔任研討會講者，分享香港港口規管政策和效率的成功經驗。

40. 二零零七年八月，第三屆亞太經合組織競爭政策培訓課程在新加坡舉行，香港應該小組的邀請，委派三名官員出席。培訓課程由新加坡競爭委員會與日本公平貿易委員會合辦。

41. 在二零零八年亞太經合組織貿易部長會議上，各部長通過競爭政策的模範措施。香港曾在制訂過程中盡一分力。

² 該小組已於二零零八年八月在秘魯利馬舉行會議。

2) 世界貿易組織(世貿組織)

42. 二零零六年十二月，世貿組織在日內瓦就香港的貿易政策進行第五次檢討，其間競爭政策是世貿成員發言的範疇之一。香港代表團告知世貿成員，香港現正對競爭政策架構進行檢討。成員亦得悉香港正進行公眾諮詢，諮詢完結後，香港特區政府會就競爭政策的未來路向制訂建議。目前世貿組織並沒有在任何平台商討競爭這課題。

3) 國際貨幣基金組織

43. 國際貨幣基金組織在其《香港的二零零七年第四條款磋商工作人員報告》中強調，香港特區擁有靈活的市場、健全的管治制度，這些傳統優勢應加以維護及鞏固。對於香港建議制訂全面的競爭法，國際貨幣基金組織表示歡迎。