

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2014 – 2015

(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，專責研究和檢討與競爭有關的事宜，並提出意見。競諮會藉推動可持續競爭，致力推廣政府提升經濟效益和促進自由貿易的政策，讓商界和消費者從中得益。

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. 自《條例》獲得通過，政府與競爭事務委員會(競委會)及司法機構緊密合作，為全面實施《條例》作好一切必需的準備。在準備工作相繼完成後，《條例》於二零一五年十二月十四日全面生效。本工作報告**第 2 章**會簡介《條例》的內容。

7. 在《條例》全面生效前，競諮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。

8. 在《條例》全面生效後，與競爭有關的投訴會由負責執行競爭守則的法定機構，即競委會及通訊事務管理局(通訊局)處理。競諮會日後受理與競爭有關的投訴，只限於不涉及《條例》競爭守則規管的情況。有關例子包括涉及政府機構、大部分法定團體，以及獲豁免遵守競爭守則的任何其他實體或協議和行為的投訴。

2. 《競爭條例》

9. 《條例》訂定了法律架構，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。

10. 《條例》載有三類禁止反競爭行為的條文(《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)。

11. 在組織安排方面，競委會是根據《條例》成立的法定獨立機構，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。

12. 審裁處為高級紀錄法院，在司法機構之下設立。審裁處享有主要司法管轄權，負責聆訊和裁斷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，以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，委任了一名審裁處成員擔任主任法官，以及另一名成員擔任副主任法官。

13. 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，通訊局在調查廣播業及電訊業競爭事宜的個案和對該等個案採取強制執行法律程序時，與競委會共享管轄權。競委會與通訊局已簽署諒解備忘錄，以協調雙方如何執行《條例》下的職能。

14. 自《條例》於二零一二年六月制定後，政府一直分階段實施《條例》，以便有足夠時間完成所有必需的準備工作，讓市民和商界利用這段過渡期，熟習新的法律規定，並讓商界相應調整其業務運作安排。鑑於為全面實施《條例》所做的準備工作已相繼完成，《條例》已於二零一五年十二月十四日全面生效。

3. 競諮會審議的個案

15. 在本年度內，競諮會處理了下文所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。下文亦說明競諮會在考慮相關決策局或部門的調查結果後，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)被指作出涉及商標程序的反競爭行為(個案已完成)

16. 於二零一四年六月十二日，通訊局收到香港電視網絡有限公司(香港電視網絡)(一家可能加入本地免費電視節目服務市場的公司)作出的投訴，指稱無綫電視(一家本地免費電視節目服務的持牌機構)從事目的在於防止、扭曲或大幅限制電視節目服務市場競爭的行為，或有如此效果的行為，違反《廣播條例》(第562章)第13條(禁止反競爭行為)及／或第14條(禁止濫用支配優勢)。香港電視網絡聲稱無綫電視曾濫用和持續濫用商標法及程序，作為整體行動的一部分，以阻止香港電視網絡取得本地電視節目服務牌照，從而進一步鞏固無綫電視在香港電視節目服務市場的地位。香港電視網絡指稱，無綫電視試圖在香港搶先註冊並挪佔香港電視網絡的商標，以及反對香港電視網絡在香港申請註冊本身的商標，以達到上述目的。

17. 通訊局按照處理《廣播條例》競爭事宜的投訴的既定程序，處理本投訴個案。經考慮通訊事務管理局辦公室於初步查詢所得的結果，以及其按競爭條文的“目的”及“效果”所作的評估，通訊局的結論是，針對無綫電視的投訴個案所提出的證據明顯，而且遭投訴的行為，沒有對競爭構成顯著的影響，因此通訊局已在初步查詢階段完成處理本投訴個案，並決定不會進入全面調查階段。通訊局於二零一五年八月十五日因應初步查詢結果，就本投訴個案作出決定，並於二零一五年九月二十九日在通訊局網站公布其決定：
http://www.coms-auth.hk/tc/policies_regulations/ca_decisions/index_yr_all-ca_87-sb_all-p_1.html.

18. 通訊局作出上述決定的理由之一，是認為就“目的”而言，證據(包括無綫電視曾在過往使用有關商號名稱)傾向顯示無綫電視行事合理，並旨在維護本身的合法權利。就“效果”而言，通訊局不能在商標註冊處就程序作出決定前，預先裁決該等程序的是非曲直。在商標註冊處作出決定前，香港電視網絡仍可繼續使用爭議中的商號名稱，而香港電視網絡實際上亦繼續使用了該等名稱。通訊局認為沒有足夠證據顯示，商標註冊處的程序延遲獲得解決，將會產生實質妨礙香港電視網絡進入市場的效果。

個案2：無綫電視的反競爭行為(上訴及司法覆核進行中)

19. 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，以及無綫電視某些非正式的政策和做法，違反《廣播條例》的競爭條文。

20. 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¹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 和第 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條款及政策具有同樣目的或效果的行為。

21. 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，以及就通訊局所作的裁決，提出司法覆核。原訟法庭於二零一五年十月六日至九日，就無綫電視的司法覆核申請進行聆訊，並在聆訊後押後宣告其判決²。

¹ 間中使用的藝人和歌手指無綫電視藉某幾類合約，以非全職形式聘請的藝人和歌手。

² 原訟法庭於二零一六年一月二十九日作出判決，推翻通訊局的裁決。

個案3：某本地收費電視持牌機構涉嫌作出反競爭行為(現正調查)

22. 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)就其體育盛事的獨家播映權的建議再授特許安排，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其節目旁述、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、宣傳材料，以及播映體育盛事時的旁述)。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。

23. 對於本個案，通訊局已展開初步查詢。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) 訂立不公平或帶有歧視性質的準則

個案4：香港跆拳道協會(協會)涉嫌作出反競爭行為(並無實據)

24. 二零一四年四月，競諮會秘書處接獲本地一所跆拳道學校投訴，指協會現時處理入會申請的機制，涉及反競爭行為。該學校指稱協會不願接收新會員，從而阻止其他機構共同享有協會所獨享的以下特權：(a)接受政府資助；(b)優先使用政府設施；以及(c)提名選手參加國際跆拳道比賽。

25. 這宗個案已轉介民政事務局調查。經考慮投訴人所提供的資料，以及調查和覆檢的結果後，競諮會認為：

- (a) 獲認可為“體育總會”的體育機構(包括協會)，有權根據其體育項目的相關國際總會的規定，自行決定如何保持體育水準；
- (b) 政府資助和優先使用康樂及文化事務署(康文署)體育設施的權利(即容許體育總會於 12 個月前預

訂設施，而不屬體育總會的機構則只可於三個月前預訂設施)，是因應體育總會在社區推廣其體育項目的責任而給予的。在接受政府資助之後，協會有責任和義務按照已向外公布的既定規則(包括相關國際體育總會所定下的規則)，以公平和透明的方式推行可持續的體育發展計劃，而收費須定於可接受和可負擔的水平。所有體育總會均屬非牟利機構，即機構的收入不可分派予成員，而成員對機構的資產亦無申索權。

- (c) 至於提名選手參加國際比賽(例如奧運及亞運)的權利，體育總會須按照相關國際體育總會所定下的甄選程序行事。公眾亦經常參與由世界各地不屬國際體育總會的機構所舉辦的國際賽事，以及體育會之間和學校之間的比賽。協會只在國際體育總會所批准的賽事中，才具有專屬的權力，而在該等比賽中，參賽者須遵從既定的規則及規例；以及
- (d) 協會已向外公布其招收會員的規定和程序。在過去三年，協會接納了兩個新體育會成為會員的申請，另拒絕了四宗申請。沒有確實證據顯示，協會無理拒絕其他機構加入成為會員。跆拳道訓練的市場基本上屬於開放性質，學員可自由按需要選擇導師。某導師是否能吸引新學員，通常取決於一系列廣泛因素，例如課程的收費、教授方式、導師的造詣與知名度，以及訓練場地的位置。

26. 然而，競諮會亦注意到：

- (a) 由於缺乏相關市場資料，競諮會未能確定協會的會籍，是否影響跆拳道訓練市場競爭的相關或重要因素；
- (b) 協會拒絕入會申請時，並沒有提供拒絕的理由；
- (c) 協會毋須按照基於預先訂定的客觀準則或計分制度而設的評審程序，便可拒絕入會申請，而且並無

機制讓被拒絕者就有關決定向不屬該協會的專家提出上訴；以及

- (d) 在調查的過程中，康文署已建議協會，應把申請被拒的原因告知申請人，使申請過程更透明和更公平。

27. 經考慮個案的調查報告和所提交的補充資料後，競諮會認為由於缺乏相關市場資料，難以確切評估協會的會籍，是否影響跆拳道訓練市場競爭的相關或重要因素，故此認為沒有實質證據顯示協會涉及反競爭行為。然而，如果協會的會籍確實會影響某特定市場的經濟活動，則協會處理入會申請的方式並非完全沒有違反競爭原則的風險。競諮會要求相關決策局及部門，考慮促請各體育會深入了解《條例》，以及研究如何改善認可體育機構的入會安排，以確保程序恰當，批核入會的準則客觀，避免出現濫權的情況。

28. 投訴人將獲告知調查結果。