

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2016

(中文版)

1. 引言

背景

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。競諮會透過推動可持續競爭，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》於二零一二年六月獲立法會通過後，成為《競爭條例》（《條例》），並於二零一五年十二月十四日全面實施。

6. 在《條例》全面實施後，與競爭有關的投訴由獨立的法定機構，即競爭事務委員會（競委會）及通訊事務管理局處理。競諮會則負責處理針對不受《條例》的競爭守則和執法條文規限的實體的投訴。

二零一六年競諮會報告

7. 本工作報告**第2章**簡介競委會與競諮會就處理與競爭有關投訴的協調安排。**第3章**概述競諮會在二零一六年所收到的個案。

2. 競爭事務委員會與競諮會就處理投訴的協調安排

《條例》訂定了法律架構，禁止和阻遏各行各業的業務實體¹，從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。《條例》由競委會執行，如涉及廣播及電訊業的事宜，則由通訊事務管理局執行。

2. 在另一方面，競諮會則負責處理：

- (a) 針對不受《條例》的競爭守則和執法條文規限的政府機構、團體或人士涉及反競爭行為的投訴；以及
- (b) 有關在《條例》下獲得豁免的協議、行為和合併沒有遵守相關條件或限制的投訴。

3. 競諮會秘書處已與競委員議定誤投投訴的轉介安排，具體情況如下：

- (a) 如競委會收到完全屬於競諮會工作範疇的投訴，競委會會將個案轉介競諮會。然而，為了保密，除非投訴人明確表示同意向競諮會披露身分，否則競委會只會向競諮會提供投訴的概要，當中不包括可識別投訴人身分或所屬機構的資料；以及
- (b) 如競委會收到同時屬於競委會與競諮會工作範疇的投訴，競委會會先行處理投訴，並在完成後，視乎情況通知競諮會。

¹ 「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。

3. 競諮會收到的個案

下文所述個案由競委會在一零一六年轉介予競諮會。根據第2章所述安排，該等個案並無個人資料。除了個案4外，其餘個案的投訴人均沒有同意競委會向競諮會披露其身分。競諮會已根據所得資料，要求對投訴事宜負有政策責任的相關決策局，審視有關個案，有關結果與最新情況載述於下文。

(A) 與政府政策和措施有關的個案

個案1：建築署的招標和分包合約安排被指涉及反競爭行為（個案完結）

2. 投訴人是運動場地地板工程的獨資經營承建商，有時是承辦政府工程項目的分包商。他指稱建築署只把其合約批給某名冊上的認可承建商，它們往往是具規模的企業。由於建築署所施加的種種規定，小型公司難以與具規模的企業競爭。

3. 競諮會已要求發展局審視個案。根據發展局的資料，承建商如能符合若干財政、技術和管理方面的準則，可隨時申請納入認可公共工程承建商名冊（名冊）。承建商申請納入名冊的所需資歷、要求和其他準則，以及申請手續，已在發展局的《承建商管理手冊》內清楚列明，所有有意申請的人士均可閱覽。訂立有關準則是要反映相關的政策考慮，例如確保質素和相關的專業技術。

4. 就上述投訴而言，競諮會沒有發現建築署在管理名冊和安排招標方面涉及反競爭行為。由於該投訴所提供的資料不足以作出有效調查，而且競諮會無法聯絡投訴人以取得進一步資料，競諮會決定不就此個案作進一步調查。

5. 至於申請納入名冊的現行準則是否合理和適當，屬發展局的專業判斷和專業知識範疇。競諮會已要求發展局考慮是否需要進行檢討。

個案2：投訴某國際學校強制規定所有學生乘搭校巴上學（個案完結）

6. 投訴人指稱，某國際學校規定，除非居於以學校為中心的預定步行距離範圍內，否則所有學生都必須乘搭校巴上學。投訴人指稱該項規定可能是基於政府的規例或政策。投訴人亦聲稱，雖然學校可自由選擇任何領有牌照的校巴服務供應商，但市場上持牌供應商的數目有限，而獲委聘的服務供應商幾乎主導相關市場，是唯一有足夠能力提供服務的公司。投訴人指稱校巴服務質素欠佳，但收費高昂。

7. 競諮會已要求教育局審視有關個案。根據教育局提供的資料，強制乘搭校巴計劃當初是該校為支持本身的擬議重建項目，而自行提出的建議。該建議獲城市規劃委員會（城規會）接納，並成為就該重建項目批出規劃許可的條件之一。其後，該辦學團體就重建項目向教育局作出承諾，條文包括辦學團體將確保實施政策，以規定學生須「乘搭校巴或公共交通工具（的士除外）」往返學校。事實上，教育局或城規會均沒有規定該國際學校的所有學生只能乘搭校巴往返學校。由於競諮會無法聯絡投訴人以取得更多資料，競諮會決定不就此個案作進一步行動或調查。

8. 就投訴人指市場上領有牌照的校巴服務供應商數目有限，與個案3有關，競諮會現正進行調查。

個案3：運輸署於發牌予非專營巴士以提供居民服務和學生服務方面，被指涉及反競爭行為（現正調查）

9. 競諮會獲轉介兩項關於非專營巴士提供的居民服務和學生服務的投訴。第一項投訴的投訴人指稱，某屋苑居民服務的車費較為昂貴，部分原因在於運輸署拒絕向新的服務供應商發出新牌照，以致合資格競投該屋苑的居民服務的公司數目減少。第二項投訴（即個案2）的投訴人聲稱，由於經營學生服務的非專營巴士牌照數目有限，某學生服務供應商幾乎主導市場，收取高昂車費，但服務質素欠佳。

10. 上述個案已轉介運輸及房屋局（運房局）調查。競諮會稍後會考慮調查結果。

個案4：政府審批學生簽證的政策被指違反競爭原則（現正調查）

11. 投訴人指稱，根據現行政策，申請人須報讀本港八所大學其中一所的課程，其學生簽證申請方會獲得批准。投訴人關注到該項政策會不當地限制香港為國際學生提供教育服務的競爭。

12. 個案已轉介教育局調查。競諮會稍後會考慮調查結果。

個案5：康樂及文化事務署在採購印刷服務方面被指施加反競爭規定（現正調查）

13. 康樂及文化事務署在某標書上施加的其中一項規定，要求準印刷服務供應商在提交報價書時，附上列有 20 本由其印刷的定價書清單，而每本書須逾 200 頁；投訴人指稱有關規定武斷，而且不當地減少可參與競爭的投標者數目。

14. 個案已轉介民政事務局調查。競諮會稍後會考慮調查結果。

個案6：投訴香港鐵路有限公司未有調低票價（個案完結）

15. 投訴人關注乘客票價由香港鐵路有限公司（港鐵公司）決定，而數年來一直未有調低。

16. 競諮會已要求運房局審視個案。運房局指出，有關票價調整機制是政府與港鐵公司簽訂兩鐵合併協議的一部分，並自二零零七年兩鐵合併後開始採用。由於港鐵的票價是按照此公開、透明和具法律約束力的機制，根據客觀參數作出調整，競諮會認為當中並不存在任何明顯或肯定與競爭直接相關的事宜。由於競諮會無法聯絡投訴人以取得更多資料，競諮會決定不就此個案作進一步調查。

(B) 針對不受《條例》的競爭守則和執法條文規限的實體的個案*個案7：投訴某大學所提供的資助計劃（個案完結）*

17. 投訴人是一間初創科技公司的經營者，聲稱其在本港最大的競爭對手，即另一間初創公司，一直獲得本港一所大學的資助計劃的重大財政支援。投訴人指稱，其他私營及自資機構難以與獲大學資助的機構競爭。

18. 由於該投訴所提供的資料含糊而無法作出有效調查，加上競諮會無法聯絡投訴人以取得更多資料，競諮會決定不就此個案作進一步調查。

個案8：輻射管理局的棄置氙氣指示牌政策被指違反競爭原則（現正調查）

19. 投訴人指稱，根據輻射管理局的政策，廢棄的氙氣指示牌必須由原廠製造商收集和棄置。投訴人認為現行政策妨礙收集和棄置有關指示牌的市場發展，並容許製造商就拆除和棄置指示牌壟斷價格。投訴人聲稱，某具有相當程度市場權勢的氙氣指示牌製造商，就拆除和棄置指示牌的價格，遠高於投訴人所收的價格。

20. 個案已轉介食物及衛生局調查。競諮會稍後會考慮調查結果。

個案9：香港房屋協會的長者安居樂住屋計劃被指涉及反競爭行為（現正調查）

21. 投訴人指稱，「長者安居樂」住屋計劃的合約規定，租戶須採購由香港房屋協會提供的基本護理服務，這項規定可能構成反競爭搭售及捆綁銷售行為。

22. 個案已轉介運房局調查。競諮會稍後會考慮調查結果。