

維持競爭環境及 界定和處理反競爭行爲的指引

引言

競爭政策綱領(政策綱領)頒布政府按不同行業的實際情況而制定適當措施以促進競爭政策的方針。政策綱領訂明，某項業務是否違反競爭原則，不能單以該業務的經營規模或市場占有率來決定，而是取決于該業務或經營方法有否限制進入市場或在市場內競逐的機會，以及損害經濟效益或自由貿易，因而令香港的整體利益受損。為配合政策綱領的實施，現擬訂以下指引(連同具體指標)，以便—

- (a) 評估香港的整體競爭環境；
- (b) 界定及處理反競爭行爲；以及
- (c) 確保競爭政策在各行各業中能一致地推行。

指引

指標一： 評估整體競爭環境

2. 這項指標旨在評估經濟體系的競爭性。如果香港的整體營商環境能夠符合若干准則，就可被視爲有利于競爭和自由貿易。評估整體競爭環境的基本考慮因素如下：

- (a) 穩定而有效的政治環境；
- (b) 法治制度；
- (c) 自由開放的宏觀經濟環境；
- (d) 大量的市場機會；
- (e) 積極推動私人企業發展和鼓勵競爭的政策；
- (f) 積極鼓勵外來投資的政策；

- (g) 沒有外貿及外匯管制；
- (h) 具透明度的投資和稅務制度；
- (i) 方便的融資途徑；
- (j) 高度發展的勞動市場；
- (k) 具透明度和公平的勞工及入境政策；
- (l) 完善的基礎設施；以及
- (m) 資訊自由流通。

3. 市場是否具有競爭性主要視乎進出市場是否十分容易。如果進出市場的障礙實際上并不存在，則現有的公司會把價格維持在接近市場競爭的水平。雖然在參與者為數不多的情況下，市場仍會有競爭，而且競爭可能會頗為激烈，但中小型企業蓬勃，更可突顯出香港有利競爭的營商環境。

指標二： 衡量限制性經營方法對市場的影響

4. 這項指標衡量限制性經營方法對市場的影響，以顯示政府須否就這些經營方法採取行動。政策綱領提出了概括性的(三步)經濟測驗，以助政府決定是否應就市場行為採取行動：

- (a) 第一步 — 當市場行為限制進入市場的機會；
- (b) 第二步 — 損害經濟效益或不利自由貿易；以及
- (c) 第三步 — 傷害香港的整體利益。

5. 就測驗的第一及第二步而言，可根據以下因素決定某行業中的競爭，是否已經或可能受到妨礙，或已被大大削弱：—

- (a) 外國產品或外來競爭者在多大程度上會對現有市場參與者的業務帶來，或可能會帶來有效的競爭；
- (b) 市場在多大程度上會提供，或可能會提供可接受的代替品，以替代現有市場參與者所供應的產品／服務；
- (c) 限制性的政府措施，包括
 - (i) 煩瑣的政府或公營部門制度或措施；
 - (ii) 政府對貿易所設置的關稅及非關稅壁壘；以及
 - (iii) 政府對進入市場的規管措施。
- (d) 進入市場的障礙，包括
 - (i) **經濟障礙**，例如進入市場的(投資)成本；
 - (ii) **結構性障礙**，例如會削弱退出市場能力的既往成本、達致規模經濟的需要，和改變消費者對現有產品品牌的忠誠度的需要；以及
 - (iii) **策略性障礙**，例如現有營商者對新營辦商加入市場作出構成威脅的行為；現有營商者超額投資生產設施，在確實有人加入市場時威脅發動減價戰；以及以人為方式創造新品牌和產品以限制模仿的可能性；
- (e) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場內，仍保留或會保留的實際競爭有多大；
- (f) 現有或未來市場參與者的行動或擬議行動會令實力強勁的競爭者退出市場的可能性；
- (g) 在有關市場中的轉變及創新的性質和程度；及

- (h) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場，任何其他與該市場競爭有關的因素。

6. 在一些情況下，自由競爭未必切實可行，也未必是最佳的解決辦法。下述情況是其中一些例子：

- (a) 一家公司進行生產的平均成本較一家以上的公司進行生產為低；
- (b) 有需要進行審慎監管；
- (c) 有需要保障消費者的長遠利益；或
- (d) 有需要提出誘因，以鼓勵創新。

7. 在第 6 段所述的情況中，我們必須進行定性評估，在有充分理由支持的壟斷情況與優質服務和合理價格之間求取平衡。在此須採取測驗的第三步，以決定市場行為會否使香港的整體利益受損。有關的公共政策考慮因素如下：

- (a) 業內審慎監管的需要；
- (b) 維持可靠服務的需要；
- (c) 實踐社會服務承諾的需要；
- (d) 安全需要；以及
- (e) 其他公眾利益考慮因素。

指標三： 限制競爭的具體行為

8. 這項指標有助找出反競爭行為及濫用市場地位的具體事例。

反競爭行為

9. 以下是一些反競爭行為的例子：

- (a) 操縱價格以扭曲市場的正常運作、增加買方的成本，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (b) 防止或限制對競爭者的物料或服務供應，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (c) 市場參與者就業務地區或客路達成協議，以瓜分市場，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (d) 于同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視性的准則，以拒絕給予新加入者進入市場或在市場內競逐的機會，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (e) 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，以致損害經濟效益或自由貿易；以及
- (f) 串通投標¹、分配市場、訂立銷售和生產限額，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，以致損害經濟效益或自由貿易。

濫用市場地位

10. 一般來說，在確定一家公司是否擁有**支配**地位時，政府所考慮的事項，包括(但不限于)以下幾點：

- (a) 該公司的市場占有率；
- (b) 該公司在厘訂價格及作出其他決定方面的權力；
- (c) 是否有任何障礙阻止競爭者進入有關市場；以及
- (d) 產品差異和促銷的程度。

¹ 根據《防止賄賂條例》，涉及公營機構的某些串通投標活動屬刑事罪行。

11. 一家擁有支配地位的公司會被視為濫用其地位，如其採取的行為的目的是為妨礙或在很大程度上限制市場競爭或可產生這種影響。下文列舉一些在確定是否濫用市場地位時會考慮的行為：

- (a) 掠奪式定價－這是通常被具有支配地位的公司採用的一項蓄意策略，把價格訂得極低，或以低於其生產遞增成本的價格出售產品，從而迫使競爭者退出市場。掠奪者在成功迫使現有競爭者退出市場和阻嚇新公司進入市場后，便會提高價格，賺取更高利潤；
- (b) 為沒有現成代替品的產品或服務厘定最低零售價；
- (c) 價格上的歧視，除非該歧視只為合理地顧及供應貨品或服務的成本或可能成本的差別而作出的；
- (d) 規定供應某些特定產品或服務時，買家須一并購買其他特定產品或服務或接納某些限制，而這些限制并非為了保證質素、符合安全規定、提供足夠服務或達致其他合理的目的²；以及
- (e) 以必須接納苛刻或與合約無關的條款或條件，作為簽訂合約的條件。

對反競爭行為採取行動的機制及上訴事宜

12. 一如政策綱領所述，政府積極致力提倡和維持競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易。由財政司司長擔任主席的競爭政策諮詢委員會－

² 必須把“交叉銷售”這類商業手法列為考慮因素，特別是須注意利用附加產品／服務使個別產品／服務更具吸引力的做法。這類服務／產品往往都迎合消費者的喜好及令服務成本降低，使消費者受惠。

- (a) 指令各政府部門(包括所有法定机构)遵守政策綱領及上述指引；以及
- (b) 呼吁各行各業遵守政策綱領及本指引，而且終止或避免采取有損經濟效益或自由貿易的限制性經營方法。

13. 下述是處理反競爭行爲及就處理這些行爲而作出的措施提出上訴的机制³：

- (a) **投訴** — 如公營部門和私營机构涉嫌采用限制性經營方法，事件可轉交有關的決策局或政府部門研究。同時，競爭政策諮詢委員會秘書處會留意所有轉介個案的進展，如有關情況對政策或制度有重大影響，秘書處會促請競爭政策諮詢委員會處理。
- (b) **採取行動** — 在合理和有需要的情況下，政府會采取行政或立法措施，消除反競爭行爲；以及
- (c) **上訴** — 所有受政府就反競爭行爲而采取措施影響的人士，均可向競爭政策諮詢委員會提出上訴，要求復核有關措施；
- (d) 競爭政策諮詢委員會預期各決策局／部門都會落實其建議的措施。一般來說，推行競爭政策諮詢委員會的建議是受司法復核程序或載于有關法例內的上訴机制所規限（例如《行政上訴委員會條例》及規管适用于有關行業的法例）。

競爭政策諮詢委員會秘書處
二零零三年九月

³ 这套指引所载的投诉和上诉机制，一般与竞争政策咨询委员会的工作有关，并且不得用以损害电讯管理局局长及广播事务管理局等法定机构根据个别行业的竞争法例而采取的行动。