

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG  
2001  
2002

# 目錄

1. 引言	4
2. 新措施	5
3. 推行舊措施的進度	11
4. 投訴	14
5. 宣傳與培訓	21
6. 國際間的發展	22
附件一：職權範圍及成員名單	23
附件二：競爭政策綱領	24

# 1. 引言

競爭事宜與我們每一個人息息相關，因為競爭的最終目的是藉着提高經濟效益，為整個社會帶來裨益。

政府各個決策局和部門共同承擔這個責任，合力促進競爭。專責研究與競爭有關事宜的競爭政策諮詢委員會(下稱委員會)，就這方面給予指引和意見。

委員會已踏入第五個年頭，並已於二零零一至零二年度就其所負責的職能進行檢討。檢討結果再次確定，委員會的主要職能，是監察和檢討與競爭有關的事宜，並建議採取更加積極的做法，以便有效地履行其職能。日後，委員會將在有需要時成立工作小組，以提高委員會的專業知識，就影響涉及不同範疇的競爭事宜進行研究。此外，委員會亦會致力向各個決策局和部門提供更多支援和培訓。

本報告涵蓋委員會由二零零一年四月至二零零二年三月的工作，並在第二章載述委員會在這段期間研究過有關決策局和部門的九項新措施。該等措施涉及多個範疇，並闡明政府致力促進競爭的決心。此外，本報告第三章亦載列有關舊措施的最新資料。

對於有礙競爭行為的投訴，政府會審慎處理。無論是直接向有關決策局或部門提出的投訴，抑或透過消費者委員會等其他途徑提出的投訴，委員會均會時加注意。藉着有關決策局和部門調查投訴和作出跟進，加上委員會提供意見，政府會確保所有投訴均獲適當處理。委員會在去年研究過的投訴，載於第四章。

加強與市民的溝通，是委員會須優先處理的另一項工作。委員會的工作報告，一直是與外界溝通的重要工具，從現在開始，委員會的網站是發放資料的另一個途徑，網址是[www.compag.gov.hk](http://www.compag.gov.hk)。

委員會亦緊密監察國際間涉及競爭政策工作的發展和趨勢。二零零一至零二年度的一項重要議題，就是世界貿易組織(世貿組織)應否展開關於貿易與競爭政策的談判。世貿組織成員同意只會在各成員就談判模式達成共識後，方會展開有關的多邊談判。關於“中國香港”參與世貿組織和其他國際論壇的討論概況，載於第六章。

委員會歡迎各界對其工作給予回應，並希望商界和市民繼續支持，提供寶貴意見。

## 2. 新措施

(1)

### 將平行進口電腦程式合法化

根據《版權條例》下的有關限制，未經版權擁有人或有關專用特許持有人的同意，不可以進口方式把在香港以外合法製造的電腦程式輸入香港作出售用途。

### 撤銷限制

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。

(2)

### 處理政府貿易文件的電子數據聯通服務

根據政府與貿易通電子貿易有限公司(貿易通)的獨家專營協議，貿易界必須使用貿易通提供的電子數據聯通前端服務遞交數種與貿易有關的政府文件，例如貿易報關單。

### 增聘服務供應商

前工商局(由二零零二年七月一日起為工商及科技局)計劃在二零零三年年底貿易通的專營權屆滿時，增聘兩家電子數據聯通前端服務供應商，並在二零零三年後以非專營方式續聘貿易通提供服務，以免有關服務受影響。該項計劃，是在二零零二年招標並委聘新的服務供應商。招標工作已經完成，新的服務供應商會於二零零二年內委出。

(3)

### **政府使用的付款服務**

政府使用的銀行服務雖然大都以競投方式挑選承辦商，但庫務署的自動轉帳付款、每日收款首次存入和支票付款的銀行服務則除外。



### **招標承投有關服務**

香港郵政在二零零一至零二年度推出郵繳通服務，接替庫務署提供政府帳單櫃位收費服務。其後，香港郵政招標承投，為各郵政局櫃位透過郵繳通服務所收現金和支票提供收取和存入銀行的服務。香港郵政現正評估各份標書。

庫務署會安排在二零零二至零三年度再行招標，承投其他銀行服務，例如自動轉帳付款和支票付款的銀行服務。

(4)

### **分配新的福利服務單位**

現今社會福利服務的發展，講求公共資源的有效運用、服務的創新求變、社會觸覺及表現管理，以適時地應付社區不斷轉變的需要。可是，把服務單位分配給非政府機構的傳統模式，未能促進非政府機構之間的充分競爭以支持這些發展。



### **以競爭性投標方式分配新福利服務單位**

社會福利署基本上透過競爭性投標，推行一個分配新服務單位的新模式，並分別在一九九九年及二零零一年以此模式批出“家居照顧及膳食服務”和“改善家居及社區照顧服務”，結果吸引了大批申請，並成功達至成本效益的目標。社會福利署聽取了不同相關團體的意見和關注後，進一步以競爭性投標方式批出兩所新建安老院舍服務合約，非政府機構及私營機構均可參與投標。一所安老院舍的服務合約已於二零零一年十二月批出；另一所院舍的服務合約將於二零零二年七月批出。社會福利署計劃於本財政年度再批出另外六所新的安老院舍的服務合約，其中部分是包括為長者提供社區服務的綜合計劃。

(5)

### 使用香港聯合交易所有限公司及 香港期貨交易所有限公司的交易設施

發出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〕的新交易權先前是受到限制的。



### 撤銷限制

以往，聯交所和期交所交易設施的使用權僅限於這兩個交易所的會員，而這些會員又必須是兩個交易所的股東。當聯交所、期交所及有關結算公司在二零零零年三月六日進行股份化並合併成為香港交易及結算有限公司後，兩個交易所的股權和交易設施使用權便從此分開。每個前聯交所和期交所股東，在緊接合併前的期間，按所持聯交所或期交所的股份數目，以一股換一交易權的比例，獲配聯交所或期交所的交易權（視乎屬哪個交易所而定）。同時，聯交所和期交所在合併後首兩年內，暫停發出新的交易權（與其他交易所聯盟而發出的交易權則除外），而在第三和第四年內，亦不會以低於規定代價，發出新的聯交所或期交所交易權。

停發交易權的措施，已於二零零二年三月六日撤銷。由二零零四年三月六日起，新交易權的底價限制亦會取消。

(6)

### 發放銀行牌照的準則

申請全面銀行牌照的機構是受到若干進入市場準則的限制。



### 放寬進入市場的準則

過去，除須符合《銀行業條例》訂明的各項審慎要求外，申請全面銀行牌照的本地註冊機構必須已連續不少於十年是一家有限制牌照銀行或接受存款公司，並與香港有緊密連繫和密切關係。申請者如屬在境外註冊成立的機構，其所屬的銀行集團的總資產必須超過160億美元(約1250億港元)。設立這些進入市場準則的目的，是限制合資格的申請人數目，以免業內出現“銀行過多”的現象。

鑑於銀行業的合併趨勢持續，加上銀行監管制度已獲進一步加強，香港金融管理局(金管局)相信可放寬有關機構進入市場的現行部分準則，而又不影響銀行體系的穩健。其中的建議，包括把必須以有限制牌照銀行或接受存款公司形式在香港經營至少十年的期限縮短至三年，並撤銷“與香港有緊密連繫”的規定和大幅降低對境外註冊申請人的資產要求(即存款額和資產額須分別達30億港元及40億港元)。

這些建議已得到行政會議採納，並已於二零零二年五月正式推行。金管局相信這些新措施可吸引更多機構參與香港的銀行業，從而加強業內的競爭，並提升香港作為國際金融中心的地位。



(7)

### 建屋計劃下建築物料和組件的供應來源

根據以往的認可名冊制度，房屋委員會建屋計劃的承辦商只能從認可名冊上挑選專賣建築物料和組件，不得提議其他供應來源。

### 准許其他供應來源

自二零零零年六月一日起，房屋委員會(房委會)實施新的名冊制度，以三份監察清單取代認可名冊。在推行新制度初期，承辦商只能就監察清單 II 及 III 所列的物料和組件，為每項工程建議其他供應來源並申請批准。至於監察清單 I (包括六類關乎樓宇安全和結構完整的物料和組件，因此需要更嚴格的品質控制)，承辦商仍只能從清單上挑選物料和組件，不得提出其他供應來源。

為促進競爭，房委會決定准許承辦商就監察清單 I 所列的物料和組件提議其他供應來源。承辦商提出的建議將由房屋署轄下物料專責小組集中評估，以確保有效控制品質。新安排於二零零一年十一月生效。

(8)

### 接收新的廣播和電訊服務

根據從外地所得經驗顯示，用以接收數碼電視節目和電訊服務的解碼器可能裝有限制接收的裝置，以致消費者難以接收其他廣播機構和電訊服務營辦商所提供的服務。

### 規管解碼器

前資訊科技及廣播局(由二零零二年七月一日起為工商及科技局)和電訊管理局均認為必須確保不同營辦商所提供的解碼器在操作上可以共用互通和互連，以免對在同一市場競爭的其他廣播機構和電訊服務營辦商構成障礙。電訊管理局計劃於二零零二年年尾 / 二零零三年年初，就解碼器的政策、技術及規管事宜進行諮詢，然後可能在二零零三年左右，訂定一套有關解碼器的技術標準或規定。



(9)

### **固定電訊網絡服務牌照**

根據在一九九九年公布的逐步開放政策，政府不會發出可在二零零三年一月一日前投入服務的本地有線固定電訊網絡服務新牌照。



### **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**

為了全面開放本地固定電訊網絡服務(固網服務)市場，政府於二零零一至零二年度諮詢公眾，並接受本地有線固網服務新牌照的申請，以便營辦商由二零零三年一月起投入服務。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。

# 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二零零一至零二年度內在推行方面取得新進展的措施。

措施	進展
<b>能源</b>	
(1) 探討可否促進供電行業互相競爭	當局已進行詳盡的技術研究，以確定兩家電力公司加強聯網所牽涉的事宜。  另外，當局也展開了檢討，以便在現行《管制計劃協議》於二零零八年屆滿時，制定規管供電行業的制度。
<b>法律</b>	
(2) 撤銷某些特定地區的大律師或出庭代言人享有的特權	《2000年法律執業者(修訂)條例》有關撤銷特權的條文將於律政司司長指定的日期開始實施。相關規則的擬本現已擬備。
(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。
<b>工程</b>	
(4) 把本地與國際適用的建造標準劃一	臨時建造業統籌委員會在二零零一年九月成立。該委員會將會聯同前工務局(自二零零二年七月一日起為環境運輸及工務局)牽頭設立一個訂定建造標準的中央組織。
<b>教育</b>	
(5) 促進私立學校蓬勃發展	當局修訂了直接資助計劃(直資計劃)的條款，以期吸引更多資助學校轉為直資學校。三所資助中學和兩所資助小學會於二零零二年九月轉為直資學校。

食物和飲料	
(6) 在二零零三年一月一日或之前全面開放食米市場	食米儲備在二零零二年一月一日進一步下調至13 500公噸(本港15天的食用量)。工業貿易署將會再行放寬食米進口商的登記條件，並會取消食米進口配額。
(7) 撤銷有關中式酒精在濃度方面的限制	香港海關已分別在去年及今年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。政府會諮詢立法會對有關的法例修訂的意見。
電訊及廣播	
(8) 簽發第三代流動電話服務牌照	當局已於二零零一年十月簽發這類牌照給四家中標公司。為確保在網絡與服務應用層面上的競爭，第三代流動電話網絡營辦商必須開放30%網絡容量，供以流動虛擬網絡營辦商及 / 或內容供應商形式經營的非聯營機構互連或使用，而且必須一視同仁。
(9) 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第一季發射升空。廣播衛星服務設施供應商須以一視同仁的方式提供該服務。

金融服務	
(10) 放寬有關境外銀行只能設立“一家分行”的規定	根據規定，由一九七八年起獲發牌的境外銀行及由一九九零年起獲發牌的有限制牌照境外銀行所能開設的分行數目須受規限。這項規定已於二零零一年十一月撤銷。
(11) 檢討香港的零售支付系統	檢討工作已於二零零一年完成，所得結論是香港的零售支付系統一般運作良好。檢討亦就香港各種零售支付方式和零售支付服務的規管模式提出建議。金管局現正協助業界推行這些建議，並負責監察工作。
(12) 撤銷利率管制	最後階段撤銷利率管制的措施於二零零一年七月實行。現時所有存款利率均可跟隨市場競爭調整。
(13) 取消最低經紀佣金	香港交易及結算所有限公司董事局於二零零二年二月決定把取消最低經紀佣金的措施延後一年，直至二零零三年四月一日才實施。

# 4. 投訴

## 個案 1

### 登記使用國際直撥電話服務

有人指稱一家電訊服務供應商對擬轉用其他固定線路服務的用戶造成障礙。投訴人表示，該服務供應商規定，擬登記使用其國際直撥電話服務而又並非其現有固定線路用戶的準用戶，必須出示電話費單和到其零售店繳付按金或提供銀行擔保。此外，倘這些登記用戶擬使用國際直撥電話的密碼功能，就必須進行更加複雜的啟動 / 取消程序。

鑑於國際電話服務競爭激烈，電訊管理局局長(電訊局長)認為，如何設定信貸管制應該是個別服務供應商的商業決定。電訊局長並不認為有關服務供應商的做法，與其他主要供應商的做法大相逕庭。他也不認為，該服務供應商要求客戶支付按金 / 提供銀行擔保，是優待自己的固定線路用戶的做法。關於國際直撥電話服務的密碼功能，電訊局長注意到，簡單的接駁短碼不能跨網使用，因此就使用其他供應商的固定線路的國際直撥電話用戶而言，他並不認為有關服務供應商對他們施加不必要的複雜程序。

## 個案 2

### 指稱提供服務所需的時間存有歧視

投訴人是一家登記使用某些網絡服務以便為其客戶提供上網服務的互聯網服務供應商。他指稱，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，則可以在十天內得到相同的服務。

電訊局長現正收集資料，以決定是否有違反《電訊條例》第7K條的情況。該條規定，不得作出其效果為防止或大幅限制市場的競爭的行為。

### 個案 3

#### 指稱互聯網服務供應商作出妨礙競爭行為

投訴人是一家互聯網服務供應商(供應商A)的寬頻服務登記用戶。他指稱，在他要求終止有關服務，以便登記轉用另一家互聯網服務供應商(供應商B)的同類服務後，他的網絡接達遭“凍結”七天。在這段期間，供應商B未能為他提供服務。投訴人認為供應商A的做法是妨礙競爭的行為。

電訊局長的調查發現，供應商A終止其寬頻上網服務的最短通知期為七天，以便有充足時間完成必需的行政工作，以及前往客戶的處所收回調制解調器。電訊局長注意到，訂立終止服務通知期是業內普遍的做法，因此他認為，七日的通知期並非不合理。此外，客戶在通知期內仍然可以使用供應商A的服務，倘他選擇登記使用另一家供應商的服務，該供應商也可以安排在供應商A終止其服務的同一天開始提供服務。換言之，並無證據顯示有關供應商對客戶實施“凍結期”。因此電訊局長認為，投訴並不成立。

### 個案 4

#### 指稱所提供的服務存有歧視

有人指稱，一家網絡服務供應商對其附屬公司(一家互聯網服務供應商)及其他互聯網服務供應商提供用以上網的網絡服務時有厚此薄彼之嫌。投訴人指稱，倘有關互聯網服務供應商結束營業，並同意把其客戶轉移到附屬該網絡服務供應商的互聯網服務供應商，則該網絡服務供應商會為客戶提供順利的轉移安排；但如果客戶轉移到其他的互聯網服務供應商，則必須在客戶的處所進行重新安裝的程序。

電訊局長的調查結果顯示，有關網絡服務供應商提供了一項在憲報刊登的服務，讓客戶可以順利轉移到其他的互聯網服務供應商，供應商也無須在客戶的處所進行重新安裝的程序，而且所有互聯網服務供應商均可使用這項服務。電訊局長亦注意到，部分客戶選擇轉移到並非附屬該網絡供應商的互聯網服務供應商，轉移過程也十分順利。因此電訊局長認為，投訴並不成立。



## 個案 5

### 香港生產力促進局與私營公司之間的競爭

一名投訴人指稱香港生產力促進局(生產力促進局)在與其他私營公司競投某項服務的標書時，曾因該局是政府資助機構的關係而佔有優勢，對其他競爭者不公平。

為保留其核心技術，並配合市場和業界的發展，生產力促進局同時為服務供應不足的市場和有其他供應商的成熟市場提供服務。為免與成熟市場的供應商競爭而出現不公平的情況，生產力促進局對其定價政策訂下了嚴格的指引，包括按照商界的定價方法，以成本加利潤來釐定服務收費。

生產力促進局確認，在那宗被指控的競投中，他們採用了同一原則。由於生產力促進局沒有以低於市場的價格與私營機構競爭，前工商局認為，該宗投訴缺乏理據。不過，生產力促進局現正檢討其管理和運作方式，而其定價政策也會在檢討之列。

## 個案 6

### 進口冰鮮肉類的檢驗

目前，本地和進口活豬在屠宰前均須扣檢，接受乙種促效劑殘餘物的檢驗。部分本地豬農和鮮肉售賣商要求政府對所有進口冰鮮豬肉實施類似的“扣檢”安排。

食物環境衛生署(食環署)表示，當局對活豬和冰鮮豬肉採取不同的檢驗程序，皆因兩者的本質有異。任何本地屠宰的活豬，均必須事先在屠房通過一系列嚴格的化學物殘餘測試如乙類促效劑(乙類促效劑殘餘主要集中在豬隻的內臟)，才可獲准屠宰及流放到市面出售。食環署對測試不合格的豬隻會採取適當的跟進行動。另一方面，就入口冰鮮豬肉而言，有關豬隻在被屠宰和出口到香港前，便已經在來源地的屠房通過類似的測試程序，而冰鮮豬肉亦不會與內臟一起出售。再者，冰鮮豬肉入口後亦須再次接受食環署的嚴格檢驗和抽樣檢查。因此，政府沒有任何科學理據接受業界的的要求，對每批進口冰鮮肉類進行“扣檢”。

在政府、業界和市民三方協力保障食物安全和公眾衛生的工作中，業界的合作甚為重要。為此，當局促請本地業界人士遵守就售賣冰鮮肉類的貯存和陳列事宜而增設的發牌和持牌條件，這些條件已由二零零一年九月二十四日起實施。



## 個案 7

### 航空保安服務

目前，香港國際機場禁區範圍內的所有保安服務，均由一家公司獨家提供。投訴人認為，這些服務並非全部是必需的保安服務，無須由同一家公司獨家承包。投訴人促請當局就某些服務引進競爭。

保安局認為，保持禁區的完整至為重要，因此有需要在這些地方進行嚴密監察，並維持高水平的保安管制。由一家公司在禁區提供航空保安服務，可避免過多的保安公司在這個範圍運作，和因此而對禁區的保安可能產生的不良影響。

## 個案 8

### 中流作業收費

投訴人指稱香港中流作業商會會員收取的中流作業費用，違反公平競爭原則。

前經濟局曾與相關的行業組織和貨車司機團體聯絡，鼓勵他們進行對話以解決雙方的紛爭。其後，行業組織的代表就收費機制進行了數次磋商。香港中流作業商會表示，該會是打算向付貨人而非貨車司機收回有關費用的。

前經濟局一直密切監察事態發展，並於二零零一年年中設立機制，為受影響的貨車司機建立投訴途徑。儘管收取中流作業費用屬於商業事宜，但政府會繼續與業界保持聯絡，鼓勵他們通過對話解決問題。

## 個案 9 及 10

### 日圓升值附加費

“日圓升值附加費”是一家貨櫃班輪公司向運載來自日本的貨物徵收的費用，作為匯率風險對沖。投訴人指稱這項附加費是集團壟斷引致的，並無反映當時匯率的走向。

### 貨櫃碼頭處理費

投訴人對航運公司成員藉協議劃一釐定貨櫃碼頭處理費，以及這項費用在不受監管的情況下增加，表示關注。

航運公司的協議屬國際協議，是世界各地共同遵守的規則。消費者委員會(消委會)研究過這兩宗個案後，認為就徵收日圓升值附加費和調整程式而言，航運公司與付貨人最好能更緊密溝通和磋商，以解決問題，至於貨櫃碼頭處理費，則應反映航運公司之間爭取付貨人的現象。消委會進一步向港口及航運局建議，應制定有關調查指稱限制性經營方式的程序，賦予付貨人與航運公司談判的權力，以及提高收費釐定機制的透明度；透過由業內人士制定實務守則，從而配合政府的政策，以鼓勵私營機構採取如自我監管制度等有利競爭的措施。

港口及航運局解釋，貨櫃碼頭處理費是依據國際協議釐定的。付貨人監察了貨櫃碼頭處理費和航運市場多年，與航運公司和碼頭營辦商一直有對話。港口及航運局一向有促進這方面的對話，在該局的努力調解下，收費釐定機制的透明度亦已提高。至於賦予付貨人議價能力的事宜，港口及航運局認為這應由有關各方協商達成的談判機制來商議。該局歡迎消委會就擬訂自我監管實務守則一事所作的建議。

## 個案 11 及 12

### 推銷電熱水器

投訴人指稱有一家電力公司以相等於市價16%至19%左右的價格銷售電熱水器，此舉違反了公平競爭的原則。

### 推銷電器

一批電器零售商指稱兩家電力公司以低於成本價銷售電器，此舉不利電器市場的公平競爭。

前經濟局從該兩家電力公司得知，這些推銷計劃是它們其中一項推廣工作，旨在鼓勵市民使用電力。只有個別公共屋邨或村屋的首次申請者才可享有上述折扣優惠。

當中一家電力公司以公開招標方式批出推銷計劃的電器供應合約，另一家電力公司則與有興趣的供應商攜手推行推銷計劃。此外，所有這些推銷計劃均以個別公共屋邨或村屋為對象，電力公司無意與公開市場的其他供應商競爭。因此，前經濟局認為該兩家電力公司在推行各自的推銷計劃時，並無違反公平競爭的原則。

## 個案 13

### 汽車維修手冊

投訴人指稱汽車製造商不願公開維修手冊，因而促請當局立法規定汽車製造商必須全面公開汽車維修手冊。

運輸署告知投訴人，香港汽車商會已同意公開歐盟前期柴油車輛廢氣排放系統的資料。另外，香港專業教育學院已設立了一個香港汽車工程數據中心，為香港汽車維修業提供技術服務的資料和數據。

當局並無得悉任何國家明確規定汽車進口商或製造商必須公開維修手冊。當局會繼續與業界保持密切聯繫，並留意事態的新發展和給予業界適當的支援。

## 個案 14

### 智能身分證的數碼證書

對於政府決定只容許香港郵政於智能身分證內安裝數碼證書，而不容許其他私營公司一事，投訴人提出異議。

根據在徵詢公眾意見時所收到的意見，前資訊科技及廣播局關注到市民對於政府在推出智能身分證初期引入商業機構所提供的用途感到疑慮。因此，該局認為應該審慎行事，暫時只讓香港郵政這個政府部門安裝其認可的數碼證書於智能身分證內。不過，假如日後市民廣泛支持讓商營的核證機關安裝其數碼證書於智能身分證內，該局不排除有可能作出這樣的安排。

# 5. 宣傳與培訓

## 宣傳

委員會完全明白廣大市民有權知悉政府的競爭政策和政府在促進競爭方面所作的努力。向公眾提供這些資料，是委員會推出宣傳計劃的主要目的。

一九九八年，委員會率先制定《競爭政策綱領》(見附件二)，載明政府競爭政策的目標和載列遵從政策的具體指示。

自此以後，委員會按年發表工作報告，這份工作報告成為和外界溝通的主要工具，讓本地讀者和海外關注此事的人士得知政府如何致力促進競爭。政府不時作出改善，豐富工作報告的內容。舉例來說，委員會在發表第二份工作報告後，決定公開政府決策局與部門處理投訴的詳情。與此同時，工作報告必須扼要清晰。例如，隨着消委會成為委員會的成員和直接參與委員會的工作後，工作報告已再無須另闢章節闡釋該會與委員會合作的細節。

二零零一至零二年度提出的一項新猷，就是建立一個專為介紹香港特區政府競爭政策的新網站，以配合每年發表的競爭政策諮詢委員會工作報告。委員會的新網站會在本工作報告出版時啟用；建立這個網站旨在方便市民查閱以往有關競爭政策的刊物，而網站與有關的決策局和部門建立的超連結，可讓市民瀏覽更多關於促進個別行業競爭的措施。我們希望這個網站可為使用者提供內容豐富且便於瀏覽的資料庫。

## 培訓

各決策局與部門均有責任監察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。委員會極之明白須為決策局和部門提供培訓方面的支援，使它們能有效地執行這些工作。

在制定政策方面，政府設有機制，就各項新建議對競爭事宜的影響給予專家意見。在執行方面，政府人員也須了解競爭政策的原則和能否切實執行的問題。為此，委員會經常製作培訓教材和確定舉辦哪類工作坊和講座，以便提供更多專題培訓和讓參與者分享經驗的機會。舉例來說，二零零一年十二月由海外專家主持的一個工作坊備受歡迎，共有逾30個決策局和部門的代表參與。

# 6. 國際間的發展

有關貿易與競爭政策之間的相互關係，繼續是世界貿易組織（下稱世貿組織）和亞太區經濟合作組織（下稱亞太經合組織）等主要國際論壇深入討論的課題。一如以往，委員會不斷留意這些討論情況。

在世貿組織方面，成員於過去一年就應否制定多邊競爭政策協議進行熱烈討論。二零零一年十一月，世貿組織第四次部長級會議於多哈舉行，經過廣泛商討後，議定若於二零零三年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，則有關的多邊談判將於該部長級會議後展開。由現在到第五次部長級會議這段期間，世貿組織下的貿易與競爭政策相互關係工作小組會集中闡釋日後可能制定的多邊競爭政策協議的核心內容，而“中國香港”繼續積極參與這些討論，以確保世貿組織日後在這範疇的工作能夠顧及各成員的不同需要和利益。

至於亞太經合組織方面，該組織在二零零一年取得的其中一項重要成果，是制定和最終採納了經修訂的《大阪行動綱領》競爭政策指引。在草擬的過程中，“中國香港”強調指引必須顧及各成員在競爭機制和措施方面存在的差異。

除了參與主要國際論壇的工作之外，“中國香港”繼續與其他經濟體系分享其本土經驗，並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

## 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) 審議並檢討各局、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局長(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 —

\* 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”)。

- a) 掠奪性行為，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。

## 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