

竞争政策咨询委员会工作报告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report



2003 – 2004

目录

1. 引言	3
2. 新措施	5
3. 推行旧措施的进度	9
4. 经委员会审议的个案	14
5. 宣传与培训	41
6. 国际间的发展	42
附件一：职权范围及成员名单	43
附件二：竞争政策纲领	44
附件三：维持竞争环境及界定和处理 反竞争行为的指引	48

竞争政策咨询委员会
工作报告 2003-2004

1. 引言

香港是个充满竞争的地方。为确保香港继续成为一个有利竞争的开放及外向型经济体系，政府的一贯做法，是不采取限制性措施，也不在经济、结构或策略方面设置障碍，限制进入市场的机会。在这个开放和可竞争的市场，政府只作出最低限度的干预。各行各业，无论是外国或本地大小公司，均可在公平的营运环境下竞争。政府竞争政策的目标是提升经济效率和促进自由贸易，从而令消费者受惠。

竞争政策咨询委员会(委员会)是政府专责研究和检讨竞争事宜及提供有关意见的高层组织。委员会致力为香港营造、维持和推动竞争。

本报告列委员会自二零零三年四月至二零零四年三月的工作。二零零三年九月，委员会发出《维持竞争环境及界定和处理反竞争行为的指引》，藉以进一步推动本港私人企业之间的竞争。该指引不但为私营机构提供客观指标、基准及准则，以便评估香港整体竞争环境及界定和处理反竞争行为，并且列出处理与竞争有关的投诉个案的上诉机制。私营机构也参与了制订指引的工作。委员会积极鼓励各行各业按照指引订立切合本身行业情况的行为守则或自我规管机制，并由业界主动遵守。指引全文载于附件三，市民可于委员会的网站(www.compag.gov.hk)浏览有关内容。

本报告第 2 章特别提到政府在二零零三至零四年度为推动各行业竞争采取的新措施，其中包括改善市场环境、减少官僚，以及在适当情况下引入新的政策措施，反映出政府为加强经济基建及促进竞争所作的努力。举例来说，自二零零三年六月实施新的油站用地招标安排后，已有两个新的经营者进入市场，加强了燃油零售市场的竞争。有关各项旧措施的最新资料，载于第 3 章。

在二零零三至零四年度，委员会继续密切注意有关反竞争行为的个案，并提供意见、进行调查及予以跟进。这些与竞争有关的个案，概述于第 4 章。政府对所有这些投诉都认真处理。委员会透过其秘书处，确保所有决策局和部门按照既定政策、指引和程序，从速及适当地处理有关投诉。任何对制度有影响的投诉个案，委员会都会慎重检讨。

委员会认为，应向学生和青少年灌输竞争概念，从而在社会上培养有利竞争的文化。为此，委员会拟订了一套推广竞争概念的宣传计划，并已在二零零三至零四年度推行，有关计划详情载于第 5 章。至于国际间与竞争有关的主要发展情况，则载于第 6 章。

2. 新措施

措施 1：燃油供应市场的竞争及新的油站用地招标安排

为方便新的经营者进入燃油零售市场及加强市场竞争，政府由二零零零年七月起，在现有油站的租契期满后不再自动安排续约，改为把油站用地推出招标。为进一步促进竞争，政府自二零零三年六月起实施新的油站用地招标安排。

油站用地一向是逐一推出招标承投，在某次招标时推出的油站用地，会在下次招标的期限截止前批出。希望投得多幅用地的投标者可在接连的招标中参加每幅油站用地的竞投。不过，这项安排并不保证投标者在某次招标中投得油站用地后，必定能够在往后的招标中继续投得其它油站用地。换言之，投标者能否获得“足够”油站以达致规模经济效益，当中存在不明朗因素。这情况可能不利于新的经营者，令他们对进入燃油供应市场望而却步。

为了令新的市场参与者获得“足够”的油站用地，以达致规模经济效益，政府自二零零三年六月起把油站用地以五幅为一批的方式推出招标。投标者可递交一份“超级标书”竞投整批五幅用地，也可以就个别用地投标。批出油站用地标书的目的，仍是使政府在招标中获取最大的收益。因此，如收到“超级标书”，其投标价会和个别标书的合计投标价比较，如后者高于“超级标书”的投标价，则油站用地会批给个别标书的投标者。这就是说，“超级标书”不会获特别优先处理。

政府先后于二零零三年六月、二零零三年十月及二零零四年二月推出三批油站用地，每批五幅，合共十五幅。两个新的经营者包括中石化(香港)有限公司[母公司名称：中国石油化工股份有限公司]及中国石油(香港)有限公司[母公司名称：中国石油国际事业有限公司]，分别在二零零三年十月和二零零四年二月两次招标中投得整批五幅用地，成功进入市场。

政府会于本年较后时间检讨这项新的招标安排，并会考虑现有及新的经营者的反应和新安排对燃油零售价的影响等。

措施 2：开放式保税仓系统

酒类和烟草属香港应课税货品。根据规定，这类货品必须贮存在获发牌照的保税仓，直至清缴税款或缴税责任获解除为止（例如货品已出口，或货品获免税优惠）。保税仓一向以封闭式保税仓制度管理，营运人须聘用海关人员在保税仓当值，以保税仓员身分监督应课税货品的移动和保税仓的运作，例如取样、把货品毁灭、改变性质、再包装或重新作出标记等。保税仓营运人聘用保税仓员的每月开支为 6 万元至 33 万元不等，视保税仓的大小而定。此外，装柜（把应课税货品装上货柜以待出口）及拆柜（把进口应课税货品从货柜卸下）的工作亦须在海关人员监督下进行，而有关的职员费用由商人支付。有理由相信，这些开支令人对参与这行业望而却步。

为方便营商，香港海关根据《应课税品(修订)条例》在二零零三年四月一日实施开放式保税仓制度。在新制度下，保税仓无须海关人员当值，而改为通过自律管理系统，由保税仓营运人负责确保妥善保管及准确呈报仓内的应课税货品。香港海关利用风险管理技巧，调配海关人员抽样监督装柜及拆柜的工作，但不会向商人收取任何费用。开放式保税仓制度的好处包括有助减省营运成本，以及提高行内竞争。新制度实施后，香港海关发出的保税仓牌照有所增加，由二零零二年的 47 个加到二零零三年的 52 个。

措施 3：检讨加入香港房屋委员会备存名册的资格准则和程序

香港房屋委员会(房委会)备存各类承办商名册，以兴建、维修和管理公共屋邨及附属设施之用。承办商必须符合指定的专业技术和经济能力准则，才有资格加入名册。为方便各类承办商加入名册和加强竞争，房委会已采取以下措施：

- (a) 按照市场的改变及用家的需求，简化加入名册的技术资格准则。新资格准则由二零零四年一月起开始采用。
- (b) 在二零零四年一月推行新订名册管理守则 / 须知，统一加入各名册的资格准则，确保所有名册都有高的透明度和要求一致。
- (c) 在二零零三年七月于网上推出名册管理信息系统，方便更新数据、让承办商容易在网上进行查询，以及提高加入名册资格准则和制度的透明度。

措施 4：检讨信息科技专业服务计划

信息科技署在二零零二年六月开始实施信息科技专业服务计划，为政府部门集中采购信息科技专业服务的安排以加强业内竞争。这计划实施后，参与提供服务的承办商数目由二个增至十二个，其中五个为中小型企业。

这计划于二零零四年年底届满。信息科技署会就计划进行检讨，其中包括在二零零四年年中咨询业界，目的是找出改善方案，让更多供货商，尤其是中小型企业参与计划，同时以更具成本效益的方式提高业内竞争。

3. 推行旧措施的进度

多年来，委员会曾审议不少专为促进各行各业竞争的新措施，并密切留意这些措施的推行进度。这些措施大多已经顺利推行。本章扼要说明该等尚未完成的措施在二零零三至零四年度内在推行方面取得的进展。

措施	进展
能源	
(1) 探讨可否促进供电行业互相竞争	<p>政府会研究加强两家电力公司联网的技术探讨结果，并一并考虑有关的法律、商业、投资、财务、债务及规管事宜，以配合持续进行的电力市场检讨。</p> <p>现时分别与两间电力公司订立的利润管制协议将于二零零八年届满。政府计划就二零零八年以后可能采用的电力市场发展方案咨询公众，以期在适当时间为日后的香港电力市场订出发展大方向。</p>
法律	
(2) 放宽对律师在较高级法庭享有出庭发言权的限制	律政司现正就这项建议咨询香港大律师公会和香港律师会。

措施	进展
进出口贸易	
(3) 撤销有关中式酒精在浓度方面的限制	立法会于二零零三年七月九日通过《2003年应课税品(修订)规例》，就撤销有关中式酒精在浓度方面的限制及须清楚注明酒精浓度的实施作出规定。有关规例已于二零零三年十二月一日生效。
(4) 将平行进口计算机程序合法化	有关条例草案于二零零一年十二月十九日提交立法会，并于二零零三年七月获得通过，成为《2003年版权(修订)条例》(修订条例)。该修订条例已于二零零三年十一月二十八日生效，由该日起，根据《版权条例》对平行进口产品实施的限制，不再适用于计算机软件产品。不过，如果计算机软件产品的主要卖点为音乐声音或视像纪录、电影、电视剧、电子书、或上述各项的组合，则有关限制仍继续适用。
(5) 增聘前端电子数据联通服务供货商	工商及科技局已引入竞争，增聘服务供货商为递交数种与贸易有关的政府文件提供前端电子服务。商贸易服务有限公司及贸易通电子贸易有限公司两家服务供货商已由二零零四年一月一日起以非专营方式提供电子服务。

措施	进展
电讯及广播	
(6) 推出广播卫星服务	前信息科技及广播局在二零零一年十二月发出指引，供有意租用转发器以提供广播卫星服务的商户参考。一枚载有四个广播卫星服务转发器的卫星已于二零零三年四月发射升空。牌照规定，广播卫星服务设施供货商须以一视同仁的方式提供转发器。
(7) 规管译码器	电讯管理局计划在政府落实有关数码地面广播的政策决定后，就译码器的政策、技术及规管立即进行咨询，以确保译码器不会妨碍数码广播服务的竞争。
(8) 规管电讯市场的合并及收购	《2003年电讯(修订)条例》已在二零零三年七月一日制定。根据该条例，政府将设立并购后规管制度，授权电讯管理局局长(电讯局长)对具有或相当可能具有大幅减少电讯市场竞争效果的已完成并购活动作出规管。此外，该条例亦设立途径，让业界自行决定是否就有关活动事先征求电讯局长的同意。待电讯局长公布执行条例的有关指引后，工商及科技局局长会指定该条例的生效日期。

措施	进展
金融服务	
(9) 检讨香港的零售支付系统	金管局继续推行二零零一年对本港零售支付系统全面检讨的建议。该项检讨的范围包括市场的开放程度、费用、收费、效率、竞争及不同零售支付方式的风险。金管局正与信用卡、扣帐卡及多用途储值卡界别的代表合作，制定适当的经营守则，以提升本港零售支付系统的效率及透明度。
(10) 撤销香港联合交易所有限公司(联交所)及香港期货交易所有限公司(期交所)发出新交易权的限制	停发联交所及期交所交易权的措施已于二零零二年三月六日撤销。新交易权的底价限制亦已于二零零四年三月六日取消。政府现时对联交所及期交所发出的新交易权已没有实施限制。
其它	
(11) 开放危险品车辆渡轮服务市场	运输署在二零零三年三月公开招标，拣选合适的渡轮服务营办商提供危险品车辆运载服务。该署其后选取了香港油麻地小轮船有限公司由二零零四年一月起营办该项服务。

措施	进展
<p>(12) 要求升降机制造商在《操作及维修手册》发放技术数据</p>	<p>二零零四年三月，机电工程署(机电署)经咨询业界后制备《操作及维修手册指引》(只备英文版)，牖列升降机制造商/承办商须提供有关新安装及改装升降机工程的数据。该份指引亦已上载到机电署的网站，供有兴趣各方及市民参考。此外，该署已在二零零四年二月底制备《上落平安(升降机操作及保养须知)》，向楼宇业主介绍有关升降机保养的一般资料及技术事宜。民政事务总署联同机电署在二零零四年三月初举办了四次座谈会，公布及解释有关须知的内容。</p>

4. 经委员会审议的个案

1. 与竞争有关的投诉

个案 1：指称《沙粒条例》对其他公司进入沙粒市场构成障碍

一名市民在二零零三年五月致函经济发展及劳工局局长，指称《沙粒条例》对其他公司进入香港的沙粒进口市场构成障碍。

《沙粒条例》(第 147 章)在一九三五年制定，主要是透过规管搬运和运送香港境内的沙粒，以阻吓非法搬运沙粒，从而保护香港的海滩。该条例亦涵盖把沙粒输入香港的事宜，并规定任何人如有意把沙粒输入香港，必须向土木工程署署长申领搬运沙粒许可证。当局并没有限制谁人可以进口沙粒，也没有限制进口的沙粒数量。土木工程署的网页亦载有申请搬运沙粒许可证的数据。

过去两年，土木工程署向 47 家进口沙粒的公司发出 685 张许可证，当中包括在香港从事填海工程的沙粒进口代理商和工程公司。

把沙粒输入香港是在具透明度而公平的情况下进行的。所有入口商，不论是现有或新加入的，在获发搬运沙粒许可证时都得到平等对待。目前并无证据证明有公司滥用市场优势，限制其它公司进入市场或在市场内竞逐的机会，以致未能符合经济效益或阻碍沙粒进口市场的自由贸易。委员会秘书处已把上述情况告知投诉人。

个案 2：香港生产力促进局一方面作为能力成熟程度模型评核基金计划的执行代理人，另一方面又参与该模型的顾问服务，在职责上可能会出现利益冲突

一家顾问公司作出口头投诉，指称香港生产力促进局作为能力成熟程度模型评核基金(评核基金)计划的执行代理人，如同时为获批的申请者在能力成熟程度模型(该模型)方面提供顾问服务，会对从事该模型顾问服务的私营公司(顾问公司)造成不公平的竞争。

该模型由美国卡内基美隆大学软件工程学院研制，旨在改善软件的开发程序。香港在采用该模型方面，较其它经济体系为慢。由创新科技署管理的创新及科技基金最近通过设立评核基金，协助本地的独立软件产销商采用该模型，从而改善软件的开发程序，并增强在国际市场的竞争力。获批的申请者可得到高达顾问费用 50%或 30 万港元(两者以数额较小者为准)的资助，以委聘顾问公司。

香港生产力促进局为评核基金提供秘书处服务，并负责评核基金的整体行政管理。创新科技署认为，虽然香港生产力促进局有足够能力提供该模型的顾问服务，但不会因此而与私营顾问公司产生利益冲突，或造成不公平的竞争——

- (a) 当局已在评核基金订立足够的保障措施，以免可能产生利益冲突。这些保障措施包括：
- (i) 所有申请由信息科技界、学者和政府代表组成的评审委员会审批。香港生产力促进局在审批申请书方面并没有投票权；
 - (ii) 评审委员会的委员如与所提出的申请有直接或间接关系，均不得参与讨论有关的申请；
 - (iii) 规定申请者不得在申请书上说明会委聘哪家顾问公司，因此申请者最终委聘哪家顾问公司对申请书获批与否并无影响；以及
 - (iv) 获批的申请者至少须取得三份报价单，并以公平的方式从中挑选一家顾问公司。
- (b) 香港生产力促进局已采用了下列规则，以免对顾问公司造成不公平的竞争：

- (i) 香港生产力促进局不会积极竞投获批的申请者就该模型批出的顾问工程项目；
- (ii) 如获批的申请者要求香港生产力促进局提供顾问服务，后者会把该项服务转介绍给其它顾问公司；
- (iii) 香港生产力促进局只会在获批的申请者所委聘的本地顾问公司提出要求时，才会与该公司订立分包工程的安排；以及
- (iv) 如海外的顾问公司提出分包工程项目，香港生产力促进局会先行把前者转介绍给本地的顾问公司。只有在海外公司无法伙同本地的顾问公司时，香港生产力促进局才会与海外公司结成伙伴，合作有关的项目。

事实上，香港生产力促进局迄今并没有为获批的申请者提供该模型的顾问服务。

在接到上述投诉后，香港生产力促进局和创新科技署邀请所有顾问公司(包括作出投诉的顾问公司)出席会议，向他们阐明香港生产力促进局在该模型所发挥的作用和上述保障措施。作出投诉的顾问公司和其它出席者对现行的安排均表示满意。

个案 3： 投诉保险业的规管安排“违反竞争原则”

一名市民在二零零三年五月致函委员会秘书处，投诉在保险业的现行规管安排下无法在网上直接购买海外保险公司的人寿保险，因而须透过香港的代理人购买。他认为此等安排违反竞争原则，效果与同业联盟及操纵价格的安排相似。

财经事务及库务局表示，香港是全球最开放的保险市场之一。保险人如符合规管性质的规定，可向保险业监督申请授权，并在香港设立业务。保险业监督的主要职能，是规管和监督保险业，藉以促进保险业的整体稳定，以及保障保单持有人或潜在保单持有人的利益。截至二零零三年四月三十日止，本港共有 191 名获授权保险人，其中 46 名经营长期业务，126 名经营一般业务，其余 19 名则经营综合业务。

在香港，就保险产品提供何种分销渠道，是有关保险人的商业决定。财经事务及库务局明白到，香港某些获授权保险人确有透过互联网销售其产品，包括人寿保险在内。财经事务及库务局认为，保险业的现有规管安排恰当，并已把有关情况告知投诉人。

个案 4：指称固定电话线路营办商为用户提供的推广服务计划存有歧视

二零零三年二月，投诉人向电讯管理局局长(电讯局长)投诉，指一家固定电话线路营办商(营办商)于二零零三年一月二十四日在政府宪报公布一项推广服务计划，表示凡在二零零三年一月二十四日至二月六日期间登记使用该计划的客户，均可获得优惠。

投诉人指称在二零零三年一月二十七日致电营办商的热线电话，以登记使用该项计划，但热线职员坚称并没有接到有关该推广计划的通知。二零零三年一月二十八日，投诉人再次致电查询，该名职员声称该计划只适用于指定类别用户。投诉人于是把记录了当日谈话内容的光盘提交电讯局长。该段对话录音显示推广计划只适用于指定类别用户，此举与电讯局长批准营办商提出的建议计划有所抵触。

营办商作出下述解释 -

- 已告知所有负责接听热线的职员把一切有关该项推广计划的查询电话，转驳给一组已得到特别指示和接受特别训练的专责人员。热线的职员如无法把这类查询转驳给该组专责人员，则须记录客户的姓名和联络电话号码，以便该组专责人员跟进。
- 在二零零三年一月二十八日接听投诉人电话的职员是负责产品推广和宣传活动的，不过，她已接受有关训练，可作为负责接听热线的接替人员。二零零三年一月二十八日，该名职员获指派在下午二时至五时线路特别繁忙的时段，协助处理电话查询。根据该段电话录音，该名职员已多次(至少两次)试图把电话转驳给该组专责人员，并多达四次要求投诉人留下联络电话号码，以便掌握更充分资料的人员可致电回复，向他提供有关的详情。该名职员由于经验不足，以致在投诉人再三追逼下，没有依循正确的程序办理，直接解答了有关该项推广计划的查询。她在匆忙间亦向投诉人提供错误的数据。
- 营办商在获悉有关投诉后，已进一步指令负责接听热线的职员必须严格遵守有关程序办理，并就各项新的市场推广计划制定了一些新的标准程序。

营办商是利用一套“采购得来”的软件选取客户的，该软件的“预测”模型功能，能够列出较有兴趣参与推广活动的客户名单。电讯局长注意到，有关职员虽然确曾告知投诉人该项推广计划只适用于指定类别用户，但并没有拒绝投诉人的服务要求，而且已要求投诉人留下电话号码，以便其后跟进。由于投诉人并没有留下电话号码，电讯局长无法确定营办商会否基于投诉人并非该推广计划的指定类别用户而拒绝投诉人的服务要求。

电讯局长查阅了营办商就该项推广计划发出的市场拓展计划概览和有关的培训数据和指令，而从这些数据中并没有发觉该项推广计划只适用于指定类别用户。此外，电讯局长亦研究了登记使用该项推广计划的用户人数和分布情况。有关的数据显示，该项推广计划并非只供营办商的市场推广人员所联络的客户使用，或只限于某些地区的用户。再者，电讯局长也没有接到有关该项推广计划类似性质的其它投诉。

电讯局长接纳营办商的解释，同意由于有关职员经验不足，以致出现上述情况，故有关投诉纯属个别事件，并认为营办商并没有违反固定电讯网络服务牌照的规定，因为该牌照规定营办商必须遵照用户的要求，提供在宪报公布的服务。电讯局长亦促请营办商应确保其前线工作人员能对在宪报所公布的服务提供准确的数据。有关投诉个案视作完结论。

个案 5：18 名接待访港旅客的旅行代理商在标准旅游行程中取消游览海洋公园

消费者委员会于二零零三年七月就 18 名接待内地旅游团的香港旅行代理商集体决定在行程中不包括游览海洋公园，而作为一个自选旅游项目一事，致函旅游事务专员，认为有表面证据显示该 18 名旅行代理商采用了限制性经营方法。

旅游事务署遂请旅游业自我规管机构—香港旅游业议会(旅游业议会)调查此事。旅游业议会证实该 18 名旅行代理商确实在标准旅游行程中取消了游览海洋公园。有关的旅行代理商表示，鉴于严重急性呼吸系统综合症对旅游业所造成的影响，他们认为必须采取一些措施，以保持市场上的价格竞争力。在旅游业议会的斡旋下，有关的旅行代理商已恢复把游览海洋公园作为旅游行程中的标准项目。

旅游事务署认为，香港接待访港旅客的市场是高度开放，而且竞争十分激烈，任何反竞争行为都不能长久维持下去。目前本港有 350 多名积极从事接待访港旅客业务的旅行代理商，为旅客提供各式各样的旅游行程，其中不少行程都把游览海洋公园作为标准项目。旅游事务署相信，该 18 名旅行代理商所采取的行动，对市场的运作效率和自由贸易影响不大。更重要的是，旅游业议会所采取的行动，已向有关的旅行代理商和整个旅游业表明，采用该类限制性经营方法是不能接受的。

虽然如此，上述个案凸显有需要加强旅游业内人士对公平竞争的认识。旅游业议会除了拟备业务守则，持守公平交易的精神外，还促请属下会员遵行政府发表的《竞争政策纲领》，并会继续请会员留意有否涉及任何反竞争行为，以及注意《维持竞争环境及界定和处理反竞争行为的指引》。

个案 6：指称“Sha La La”电话卡掠夺性定价

二零零三年二月，电讯管理局局长(电讯局长)接到有关电讯盈科互动多媒体有限公司(电盈 IMS)“Sha La La”预缴电话卡服务的投诉。投诉人指电盈 IMS 掠夺性定价，把拨往菲律宾的通话收费定于不合理的低水平，甚至低于菲律宾营办商就传送通话收取的费用、本地接驳费及全面服务补贴的总和。

电讯局长完成了调查这宗个案，所得的结论是该投诉无法成立。电讯局长认为，电盈 IMS 就传送通话至菲律宾所支付的费用，与其它营办商所支付的相若，也缺乏证据证明电盈 IMS 进行掠夺性定价或反竞争行为。

电讯局长并不认为电盈 IMS 可以在没有竞争对手和客户的重大竞争限制下运作，原因如下一

(a) 进入对外电讯服务市场的障碍非常低：

- ◇ 签发对外电讯服务牌照的数目并没有限制；
- ◇ 提供对外电讯服务并非资本密集的业务。对外电讯服务营办商在公平的原则下可选用不同的方式，把对外电讯服务传送至海外；
- ◇ 对外电讯服务的产品一般没有差别；以及
- ◇ 对外电讯服务用户对价格相当敏感，而且归属感低。现有的营办商并不比新加入的营办商有明显的优势。

(b) 对外电讯服务市场的竞争非常激烈：

- ◇ 持牌营办商逾 200 家；以及
- ◇ 进入及离开对外电讯市场频繁：在二零零二年，新发出的对外电讯服务牌照有 57 个，未有续牌或取消的对外电讯服务牌照则有 47 个。

电讯局长并不认为“Sha La La”预缴电话卡服务的价格构成反竞争行为—

(a) 电盈 IMS 的价格大致上与市场的价格水平相若：

- ◇ 电盈 IMS 在二零零三年一月加入市场时，“Sha La La”预缴电话卡服务的价格与市场价格没有明显分别；
- ◇ 二零零三年二月，拨往菲律宾的通话传送批发收费提高，其它对外电讯服务营办商实时加价，而电盈 IMS 没有跟随，“Sha La La”预缴电话卡服务的价格因而远低于市场价格；以及
- ◇ 电盈 IMS 其后在二零零三年三月、四月和六月加价，“Sha La La”预缴电话卡服务的价格已调整至市场价格。

(b) 电盈 IMS 服务的边际贡献大致上为正数：

- ◇ 电讯局长把电盈 IMS 在二零零三年一月一日至六月十八日期间的实际价格(包括相关的附加费)，与提供“Sha La La”预缴电话卡服务的相关变动成本作一比较。电讯局长观察到，除了一段短时间若干类别通话的边际贡献是负数外，电盈 IMS 服务的边际贡献均为正数；以及
- ◇ 负数的边际贡献并不一定显示有反竞争行为。在竞争激烈的市场中，市场参与者把价格定在低于成本，以获取市场占有率，确立品牌和提高客户对新产品的认识等，这种做法并不罕见。最重要的考虑因素是，该项定价策略是否具有防止或大幅限制竞争的目的或效果。就这宗个案来说，电讯局长并没有发现任何证据，显示“Sha La La”预缴电话卡服务的价格低于相关变动成本，是具有防止或大幅限制竞争的目的或效果。

个案 7：政府物流服务署及医院管理局采购药物的招标条件

一间本地药业公司(投诉人)二零零三年初通过一名立法会议员办事处向委员会秘书处投诉：

- (a) 指称特区政府采购药物的招标条件，要求投标者提交由国际协调会议会员国¹或中国或澳洲的国家管制机构签发的销售证明(销售证明要求)，是不公平的；
- (b) 质疑为何不承认很多亚洲国家(包括新加坡，南韩和印度尼西亚)政府发出的品质标准证明；及
- (c) 认为由于不公平的招标条件令很多药物供货商未能参与投标，导致特区政府以高于市价购买药物。

投诉人根据世界贸易组织的政府采购协议就同一个案另行提出投标投诉。

前政府物料供应处(现为政府物流服务署)在二零零二年十一月八日刊宪，公开招标承投向卫生署及医院管理局供应硝苯吡啶定时缓释药片。投诉人二零零三年二月接到通知，其投标(虽是最低价)并不成功。投诉人随即向根据世界贸易组织政府采购协议第 XX 条成立的审裁组织(审裁组织)提出投标投诉，指称包括销售证明的规定有歧视性。

审裁组织的副主席及两位成员组成审裁小组研究投标投诉，二零零三年八月聆讯，二零零三年九月审裁小组裁决，认同特区政府不接受投诉人投标的理由，以下述理由判定投诉不成立：

- (a) 国际协调会议所颁布的标准是一项国际标准。特区政府要求有关药物(硝苯吡啶定时缓释药片)必须符合国际协调会议所订定的标准，并不违反政府采购协议第 VI 条 2(b)的规定，该条订明采购机关所定的技术规格应“根据国际标准；若无国际标准时，则根据国家技术规定、认可的国家标准或建筑规则”；及

¹ 国际协调会议现时的会员国是：奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、英国和美国。

- (b) 任何国家的药物制造商均可向任何一个国际协调会议会员国的国家管制机构申请签发销售证明。特区政府以国际协调会议会员国的国家管制机构发出的销售证明，作为药物符合国际协调会议标准的要求，并无歧视性。

鉴于上述投诉，政府物流服务署和卫生署也检讨了招标条文，并在二零零三年五月修订了有关的药物采购条款，促请有意供应药物的人士注意，任何国家的药物制造商均可提供由任何国际协调会议会员国、中国、澳洲或加拿大²发出的销售证明。

卫生署重申，假如卫生署应任何国家的国家管制机构的邀请，研究其科学和技术要求，以及管制制度后，确认有关机构的标准符合国际协调会议的标准，则也会接纳这些机构发出的销售证明。

审裁小组按照世界贸易组织政府采购协议进行的独立裁决，并认为药物业内没有出现防止竞争或减少竞争的情况，因为特区政府的招标条件，是根据国际的标准，而且特区政府的销售证明要求，也是非歧视性的。委员认为投诉涉及竞争一点并无理据支持，因此投诉不成立。

² 卫生署应中国、澳洲、加拿大国家管制机构的邀请，研究了该等国家的品质要求、规格及管制制度，确认中国、澳洲、加拿大的标准等同国际协调会议的标准，接纳中国、澳洲、加拿大发出的销售证明。

个案 8： 投诉 “ 商业国际直拨电话全球固定收费计划 ” 及 “ 商业国际直拨电话固定收费计划 ” 掠夺性定价

电讯管理局局长(电讯局长)二零零三年五月接获有关香港电话有限公司(香港电话公司)提供商业国际直拨电话全球固定收费计划及商业国际直拨电话固定收费计划的投诉。投诉人指称该公司选定某些商业电话线的客户，只要每月打出指定数量的海外电话，便可享有上述固定收费计划不合理地偏低的收费。投诉人认为该公司在国际直拨电话市场处于优势，而两个计划偏低的收费是“掠夺性定价”。

电讯局长接获投诉后已进行调查，以断定：

- (a) 香港电话公司有否从事掠夺性定价，违反《电讯条例》第 7L 条；及
- (b) 香港电话公司的行为是否构成违反《电讯条例》第 7K 条。该条文禁止从事具有防止或大幅限制电讯市场竞争的目的或效果的行为。

电讯局长并无发现证据显示该公司从事掠夺性定价，或从事具有防止或大幅限制电讯市场竞争的目的或效果的行为。所根据的考虑为：

(a) 进入市场的障碍极低

电讯局长认为进入对外电讯服务市场的障碍极低，因为

- ◇ 只根据最低发牌准则批授牌照；
- ◇ 并无限制牌照的数目；
- ◇ 提供对外电讯服务，并非资本密集的业务，可以不同规模经营；
- ◇ 对外电讯服务产品一般没有分别；
- ◇ 客户的归属感低，用户易受价格影响而转换服务供货商；
- ◇ 统计数字显示，进入及离开对外电讯服务的情况均属普遍和频繁：二零零一年，新发出的对外电讯服务牌照有 68 个，在二零零二年，则有 57 个。二零零一年及二零零二年，未有续牌或取消的对外电讯服务牌照各有 47 个。

电讯局长认为香港电话公司无法从事掠夺性定价，或从事具有防止或大幅限制电讯市场竞争的目的或效果的行为。即使香港电话公司能够成功将所有竞争对手逐出市场，该公司其后不大可能滥收费用。不少营办商提供极低的对外电讯服务收费，与香港电话公司两个计划提供的收费相若。

(b) 在市场非处于优势

电讯局长认为香港电话公司在对外电讯服务市场并非处于优势的营办商，因为

- ◇ 电讯局长研究过二零零三年一月至六月期间香港致电海外的所有通讯量的市场占有率。从数据得出香港电话公司在对外电讯服务市场并非占有很大的市场占有率；
- ◇ 香港电话公司的行为受到竞争对手及客户的重大竞争限制；及
- ◇ 在香港电话公司推出两个计划后，电讯局长并未发现市场占有率有任何重大改变。

个案 9：运动赛事电视独家播映权

一名投诉人二零零三年五月致函广播事务管理局(广管局)，指称某电视节目服务牌照持牌人取得某项运动赛事独家电视播映权(包括收费电视及免费地面电视)，这种行为的目的是防止、扭曲及限制香港电视节目服务市场竞争，违反广播条例(第 562 章)第 13 条。广管局根据该局的调查程序正对个案进行初步调查。

个案 10：二零零三年七月一日家禽批发商停市事件

一名立法会议员于二零零三年七月去信财政司司长，要求委员会检讨活家禽市场的运作，并研究二零零三年七月一日长沙湾家禽市场家禽批发商停市事件，有否涉及反竞争行为。有关个案交由卫生福利及食物局跟进。

卫生福利及食物局就活家禽批发的作业环境作出了研究，结论是在活家禽市场内，并不存在反竞争的行为。是次停市事件，亦没有迹象显示有关批发商集体进行反竞争行为。本地批发商因应市场实际的供求情况，直接向国内的出口商及本地的鸡场订购活鸡。若他们罔顾市场需求，蓄意减少国内入口活鸡的供应、企图操控批发价，此等行为是不可能持续下去的。卫生福利及食物局的报告指出下列原因支持上述意见：

- (一) 目前批发国内活鸡的商户共约 70 个，据了解，这些批发商所订的活鸡批发价均不同，并随市场需求而变动。这样一大群的营运者是否能够持续地串通进行操控市场的行为，令人怀疑；
- (二) 本地及国内的鸡场存在着竞争，如果国内的活鸡供应减低，本地的鸡场及他们的批发商可以调节供应，吸收市场上未能满足的需求，批发国内活鸡的商户会蒙受损失市场占有率的风险；
- (三) 急冻及冰鲜鸡可在消费市场上替代活鸡。虽然消费者仍较喜欢新鲜屠宰的鸡只，但假如活鸡的价格不合理地增加，他们可选择急冻或冰鲜鸡，甚或其它肉类。

卫生福利及食物局指出，没有任何证据显示在二零零三年七月一日活家禽批发商串谋将活鸡的零售价提高，转嫁消费者。鸡只的售价由市场决定，在上述停市事件过后，政府亦没有收到任何关于提高活鸡零售价的投诉。

委员会接纳了卫生福利及食物局的报告，并同意该报告的结论，政府因此并不认为有需要就该事件采取相应措施。委员会认为停市事件涉及批发商与统筹供应国内活鸡的广南行的沟通问题，据悉批发商希望广南行能更迅速地把香港的市场情况，向国内供货商反映。就此，政府会继续促进在活家禽供应炼上同业间的联系，善用市场力量，提高该行业的运作效率。

个案 11：数码港统筹专员的反竞争行为

有投诉人指数码港统筹专员为数码港采购物品和服务时，对数码港租户有所偏袒，而且为数码港租户提供装修贷款、免租期、豁免管理费等种种优惠，违反市场常规。有关投诉于二零零三年八月转交工商及科技局处理。

工商及科技局认为有关指控并无根据 -

(a) 为数码港采购物品和服务时偏袒数码港租户

- ◇ 为数码港采购物品和服务的工作有清晰的规管程序。合格的服务供货商会分别经由“公开招标”或“征求建议书”程序，获邀请提交标书或建议书。
- ◇ 甄选过程着重竞争性，会考虑多项有关的准则，包括技术资格、公司能力、业绩记录、项目管理能力和成本。服务供货商是否数码港租户并非考虑因素。

(b) 为租户提供违反市场常规的种种优惠

- ◇ 有关优惠符合市场惯例。
- ◇ 装修贷款大多在特殊情况下提供予中小型企业。同样地，租用少于 1000 平方呎写字楼用地的新创办公司，可享较优惠的条款。
- ◇ 办公室租户必须缴付全部管理费及其它费用，因此投诉人的指控与事实不符。

个案 12：视障人士仪器供应市场的不公平竞争

香港盲人辅导会是非牟利机构，为视障人士提供康复服务。该会负责管理十一个由政府补助的服务单位，并以自负盈亏方式营办辅助仪器及咨询服务中心。辅助仪器及咨询服务中心是若干视障人士辅助仪器品牌的代理/获授权代理商，同时免费为视障人士提供支持服务(例如辅助装置的选择和使用)。

消费者委员会于二零零三年九月把投诉转交委员会处理。投诉人表示，在视障人士仪器供应业务上，他面对盲人辅导会的不公平竞争。他指盲人辅导会 -

- ◇ 作为受政府补助的非牟利机构，不应从事牟利活动；
- ◇ 利用筹款活动所得的捐款购买辅助仪器，以填补销售配额；
- ◇ 利用政府奖券基金拨款进行的残障人士信息科技认知及训练计划推销辅助仪器，以填补销售配额；及
- ◇ 利用政府的补助补贴辅助仪器及咨询服务中心的运作。

卫生福利及食物局已审阅过盲人辅导会的核数报告和筹款记录，并研究过残障人士信息科技认知及训练计划的课程内容、出席记录及顾客意见。卫生福利及食物局认为针对盲人辅导会的投诉不成立，因为 -

- ◇ 盲人辅导会并无为辅助仪器及咨询服务中心举办过筹款活动，而且没有证据显示盲人辅导会把捐款或政府补助用于补贴辅助仪器及咨询服务中心的运作；及
- ◇ 残障人士信息科技认知及训练计划的课程内容已获社会福利署批准，而训练进行时作示范用途的软件亦可随时在市场上购得，公众人士和视障人士均有广泛使用。没有证据显示盲人辅导会操纵课程内容以争取某些商业利益。

卫生福利及食物局指出盲人辅导会经销视障人士辅助仪器的业务，并非获政府补助的活动，同时，政府实不宜干预补助机构所进行的自负盈亏活动。

个案 13：房屋委员会的商业铺位招标安排

一名市民在二零零三年十月致函委员会秘书处，投诉房屋署采用协商方式把房屋委员会(房委会)辖下商场的的一个空置铺位出租予经选定的租户，令她没有机会竞投。投诉人认为，房屋署透过协商把空置铺位租予经选定的租户，而不采用公开招标方式招租，做法上有违公平竞争的原则。

房屋署表示，该署主要采用公开招标和局限性招标两种方式出租房委会的商业铺位。投诉人所指透过协商出租铺位的做法，其实属于局限性招标。按照这种招标方式，房屋署会列出符合若干准则的准租户，然后邀请他们竞投有关铺位。局限性招标方式招租适用于以下一般情况 -

- (i) 招商承租那些可为商场“招徠”顾客，及须特别着重素质及延续性的大型铺位，例如百货公司或酒楼的商铺；
- (ii) 有关铺位曾透过公开招标招租，但未能吸引入标者；
- (iii) 让有出色表现的“中型”商户扩充业务；或
- (iv) 让在非零售业有卓越成绩的公司尝试参与零售业。

房屋署的最终目标是使租户类别有一个合理的组合，而又能让小型商户有充分机会参与竞投及发展。投诉人所指的铺位属于上述情况，因此透过局限性招标方式出租。房屋署已向投诉人解释各项出租安排，投诉人表示满意该署的解释。

个案 14：投诉香港电话有限公司提供未经批准的折扣、合并服务及用户设备

香港电话有限公司(香港电话公司)的牌照禁止在任何市场处于优势的持牌人就该特定持牌电讯服务公布收费提供任何折扣。电讯条例第 7L 条禁止持牌人滥用优势。

自二零零二年八月以来，电讯管理局局长(电讯局长)共收到 42 宗性质类似的投诉，指香港电话公司就商业固定线路服务提供未经批准的折扣，并将该等服务与其它服务及用户设备合并提供。投诉人认为这是反竞争行为，滥用香港电话公司在商业固定电话线市场的优势。

电讯局长现正进行调查，以研究香港电话公司的行为是否构成违反牌照条件或电讯条例第 7L 条。

个案 15：欧洲足球联赛赛事香港独家播映权

广播事务管理局(广管局)二零零三年九月接获投诉，指称某电视节目服务牌照持牌人取得欧洲足球联赛赛事香港独家播映权(包括收费电视及免费地面电视)，是防止、扭曲及限制香港电视节目服务市场竞争，违反广播条例(第 562 章)第 13 条。广管局根据该局的调查程序正对个案进行初步调查。

个案 16：投诉和记环球电讯有限公司及电联网络香港有限公司向不同屋苑提供电讯服务

电讯管理局局长(电讯局长)二零零三年十月从住户及电讯服务供货商收到有关和记环球电讯有限公司(和记)及 / 或电联网络香港有限公司(电联网络)向不同屋苑提供基本电话及 / 或宽频互联网接驳服务(该服务)的投诉。

投诉人表示,所有住户须向与和记及 / 或电联网络相联的屋苑管理公司,以大厦管理费形式支付该服务的费用。如某住户选择另一营办商或不使用服务,管理公司不会从住户所支付的管理费中退还或扣除该服务的费用。

电讯条例第 7K 条禁止持牌人作出具有防止或大幅限制竞争的目的或效果的行为。此外该条例第 19B 条规定凡租赁协议、公契或商业合约内载有任何条款,属不合理地限制住户或占用人使用其自选的公共电讯服务的权利,或剥夺住户或占用人该项权利,该条款即属无效。

电讯局长正调查和记及电联网络的行为是否违反电讯条例第 7K 及 / 或 19B 条。

个案 17：投诉香港电话有限公司与电讯盈科互动多媒体有限公司在住宅宽频互联网市场中从事利润挤压的行为

电讯管理局局长(电讯局长)二零零三年十一月接获业界一宗有关香港电话有限公司(香港电话公司)与电讯盈科互动多媒体有限公司(电盈 IMS)于住宅宽频互联网市场中作出利润挤压行为的投诉。

投诉人表示，在过去两年，电盈 IMS 把其住宅宽频互联网服务价格调低约 50%，即非对称数码用户线路 3 兆比特上门安装互联网服务的价格由 328 元调低至 165 元，非对称数码用户线路 3 兆比特自行安装互联网服务的价格由 298 元调低至 148 元。但与此同时，香港电话公司的批发宽频传递服务(即住宅信元中继服务的客户接驳服务 C)的批发价格只调低约 12%，即上门安装服务的价格由 183 元调低至 158 元，自行安装服务的价格由 133 元调低至 118 元。因此，投诉人指称价格的差异对依靠香港电话公司的批发宽频传递服务来提供互联网服务的供货商，构成明显的利润挤压行为。

电讯局长现正调查香港电话公司与电盈 IMS 的行为是否构成违反电讯条例第 7L 条禁止滥用市场优势的规定。

个案 18：投诉为卫星电视接收设施提供的保养服务的供货商

一私人屋苑业主委员会二零零三年十二月去信委员会秘书，指称发展商与一家卫星电视接收设施的保养服务供货商订约，屋苑通信网络用地以年租 1 元租予保养服务供货商，直至 2047 年，是违反公平竞争原则。屋苑通信网络用地是大厦公契指定的公众地方，用以装设卫星电视接收设施及通信网络。业主委员会认为上述租约剥夺业主自行选择卫星电视接收设施保养服务供货商的权利。

卫星电视接收设施保养服务供货商由电讯管理局局长按电讯条例发给牌照。电讯管理局局长正跟进有关个案。

个案 19：若干冻库征收车场货台使用费(使用费)

一名立法会议员在二零零四年一月去信财政司司长，对有六个冻库同时增加仓租及征收提货费用表示关注，并建议委员会跟进此事，作出研究。委员会秘书处将个案交由经济发展及劳工局跟进。

按照委员会的指示，经济发展及劳工局就冻库增加收费事宜作出了研究，并向委员会提交报告。报告中胪列了冻库业的市场结构和运作情况，包括冻库的数目、面积和分布的地区，同时亦分析了七个冻库征收使用费的背景、它们的市场占有率、作出定价及其它决定的能力、服务上的差别和业务推广、征收使用费是否构成进入市场的障碍、以及是否有掠夺式定价和价格上的歧视等。

研究显示 -

- (a) 除了七个(而非六个)冻库征收使用费外，其余 22 个冻库，包括其它在葵涌的十个和在沙田的两个，都没有类似的收费。
- (b) 七个冻库分别征收不同价目的使用费(沙田冷仓 1 和 2 收 10 元、其它五个冻库收 20 元)及在不同的日期通知客户征收使用费的决定。
- (c) 不同的冻库对不同的客户，视乎营业额及过往的交易，征收不同的仓租，并于不同的日期调整。

报告的结论是七个征收使用费的冻库没有涉及反竞争的行为，亦没有证据显示这些冻库联手征收使用费。经济发展及劳工局认为征收使用费是商业决定，引发的争议应由当事人解决，而该局会继续充当调解人的角色。委员会接纳了经济发展及劳工局的报告，并同意该报告的结论。

II. 与竞争无关的投诉

个案 20：投诉专利巴士公司联手滥用专利权

投诉人二零零三年五月致函委员会秘书处，指称三家专利巴士公司(三家公司)联手滥用专利权，强制乘客观看广告，令乘客不舒服及精神受压。

环境运输及工务局研究投诉后，认为投诉是针对三家巴士公司提供的巴士视听广播，与竞争无关。该局表示，引进巴士视听广播是专利巴士公司为乘客提供信息及娱乐的服务。运输署考虑这项新措施时已顾及有关的因素，例如运输署与巴士公司的乘客意见调查，结果显示大部分受访者认为广播可接受，也有考虑到在行驶中的巴士使用全球定位系统可能带来的好处。因此，引进视听广播的目的或效果并非抑制三家公司之间的竞争。

当局留意到三家公司在不同日期推出视听广播(九巴在二零零零年十一月、城巴在二零零一年一月、新巴在二零零一年十月)，而他们的服务范围及推出节目各有不同。并无证据显示三家公司协作 / “联手”提供这项服务。

运输署为平衡不同组别的乘客的兴趣，一直与巴士公司商讨规管广播的音量，并已实施下列安排：

- (a) 广播音量调校至巴士背景音量；
- (b) 使用音量压缩器确保音调高低音域差距不大；
- (c) 巴士下层车尾部分扩音器关掉辟为静音区；以及
- (d) 巴士下层只开一个扩音器。

III. 委员会主动进行的研究

个案 21：沥青市场的竞争情况

竞争政策咨询委员会各委员讨论到二零零三年六月二十日经济日报一则报导，关于四家沥青公司申请司法复核城市规划委员会(城规会)二零零三年四月四日的决定，所涉个案为某公司根据城市规划条例(城规条例)第 16 条，申请在沙岭文锦渡一处划为“农业”用地开设临时沥青厂，城规会批准申请。各委员关注到四家沥青公司此举相当于联手反竞争的行为，要求环境运输及工务局研究沥青市场的竞争情况。

沥青在香港主要用于道路工程，制沥青的原材料主要为沥青、混料及添加剂。沥青为石油提炼过程的副产品，而香港道路工程所用沥青只有香港蚬壳有限公司供应。混料通常来自香港或内地矿场。添加剂则为沥青供货商自有来源购得的专利产品。

制造沥青是将混料按一定比例加上沥青及添加剂，高温加热至摄氏 165 度，然后用隔热功能佳的泥头车运往需用地点。沥青必须在数小时内铺好，否则降温后会硬化。

每年，本地业界耗用沥青约 100 万公吨，大多用于公共道路工程，供货商目前有四家，均获环境运输及工务局认可，市场占有率时有变动。

沥青市场不是封闭的市场，供货商可自由随意进入或离开。政府除颁布行政措施确保沥青质素及符合环保及公众安全规定外，并无规管阻碍进入市场。沥青供货商必须名列环境运输及工务局的“沥青铺面物料的供应及特别沥青路面的建造”项下的《认可公共工程物料供货商及专门承建商名册》内，方可供应沥青用于公共工程。申请程序及提交详情详列于环境运输及工务局网页《承建商管理手册》项下。

需求及价格走势

过去三年(二零零零年至二零零二年)香港对沥青的每年需求相当稳定，由二零零零年约 111 万公吨微升至二零零二年 127 万公吨。二零零三年估计为 120 万公吨。

环境运输及工务局随机选出在二零零零年至二零零二年批出的九份大型道路合约，以分析铺设沥青连工包料的投标价走势。二零零零年至二零零二年，投标价平均下跌约 5%，可能

是薪酬较低的缘故。同期，混料价格相当平稳，而沥青在二零零一年底至二零零三年初由于油价上升而提价约 30%。

沥青供应市场的竞争情况

根据对沥青市场、沥青的需求及价格走势的研究，环境运输及工务局未发现有任何证据，证明沥青市场存在反竞争行为。除政府订有规定，确保沥青制造质素及符合有关环保及公众安全规定之外，进入市场并无障碍。供货商之间的市场占有率时有变动，显示确实存在竞争。而视乎要求及供应量而定，沥青价格有多种选择，沥青价上升，理论上影响成品价，但并无在道路合约投标价中反映。政府道路工程承办商也无投诉出现任何限制性的行为，例如供货商厘定价格、串通投标，或分配市场等。

5. 宣传与培训

宣传

加深市民和国际社会对政府竞争政策的了解，是委员会其中一个重要的工作环节。委员会的网站 (www.compag.gov.hk) 自二零零二年十月启用以来，一直广泛应用在发布委员会的工作及其它与竞争有关的资料上。有关的参考数据，例如《竞争政策纲领》、《维持竞争环境及界定和处理反竞争行为的指引》，以及委员会各年度的工作报告，均载于网站内，市民亦可透过该网站提出与竞争事宜有关的投诉。

在二零零三至零四年度，委员会着手拟订一项宣传计划，向学校和青少年推广竞争观念，以便持续培养有利竞争的社会文化。按照计划，一套以小学高年级学生(小四至小六)和初中学生(中一至中三)为对象的互动游戏将于二零零四至零五年度推出，透过游戏形式向学生灌输竞争概念。此外，委员会与教育统筹局合作，在二零零四至零五年度把竞争概念纳入高中综合人文科的课程范围内。

培训

各决策局和部门均有责任监察在其职责范畴内的市场竞争情况，并须就个别行业采取措施，以纠正妨碍竞争的行为和促进竞争。委员会明白到，各决策局和部门的公务人员有需要了解和提醒自己政府在竞争政策方面的基本概念和原则，并应让私营机构雇员有机会接触竞争概念，了解政府对竞争事宜的处理方法。为此，委员会秘书处联同公务员培训处先后在二零零三年十月及二零零四年三月举行简介会，向公务员和私营机构雇员介绍政府的竞争政策。

在二零零三至零四年度，有关决策局和部门的人员参加了由亚洲太平洋经济合作组织举办的工作坊，与国际社会分享香港在促进竞争方面的经验。

6. 国际间的发展

在二零零三至零四年度，有关贸易与竞争政策之间的相互关系，继续成为世界贸易组织及亚洲太平洋经济合作组织等主要国际组织讨论的议题。

在世界贸易组织(世贸)方面，二零零三年九月十至十四日，世贸第五次部长级会议在墨西哥坎昆举行。有关对应否在多哈发展议程下就包括贸易与竞争政策的新加坡议题³展开谈判的问题，世贸成员意见不一。由于讨论未有结论，部长指示官员继续处理未解决的议题，以及在全体理事会举行高层会议，商讨未来的路向。在二零零三年十二月举行的全体理事会会议上，成员同意暂时搁下贸易与竞争政策，以再作考虑。在谈判过程中，中国香港一直并会继续作出积极和有建设性的参与，以期取得有利我们经济的结果。

在亚洲太平洋经济合作组织(亚太经合组织)方面，在二零零三至零四年度，亚太经合组织的审议小组按照该组织在二零零二年采纳的加强成员间互相检讨机制，为审议中国香港的个别行动计划到香港进行实地考察。小组由三位成员组成，其中两位分别担任主持和讨论者的角色，另外一位是负责提供分析和技术支持的专家。部分亚太经合组织成员在回答有关审议的问卷时，问及香港因应个别行业情况制定措施以促进竞争的做法。为此，委员会秘书处在二零零三年七月小组专家访港期间，曾就政府因应个别行业的做法作出详细解释，并特别介绍委员会在促进竞争方面的工作，包括草拟中的《维持竞争环境及界定和处理反竞争行为的指引》。

专家对香港以市场为本及因应个别行业制定措施以促进竞争的做法表示支持，并同意这是有效可取的做法，能够配合香港作为现代化经济体系，各行各业之间的结构和需求分歧越来越大的情况。小组专家在二零零三年八月二十一日于泰国布吉举行的审议会议上提交研究报告，表示支持香港因应个别行业制定措施的做法，并在报告中详细列明香港竞争政策背后的理念和提及有关的竞争政策指引(委员会其后在二零零三年九月发表指引)。

³ 新加坡议题为贸易与竞争政策、贸易与投资、政府采购工作的透明度及利便营商。

竞争政策咨询委员会职权范围及成员名单

竞争政策咨询委员会于一九九七年十二月成立，由财政司司长担任主席。委员会旨在检讨各项对政策和制度有重大影响的竞争事宜，其职权范围和成员名单如下：

职权范围

- (a) 议定和公布促进香港竞争的政策纲领。
- (b) 在本港经济体系内，特别是在现有政府架构内，找出可能不完全符合促进竞争和提高经济效益政策的地方，并检讨改善范围。
- (c) 审议并检讨各决策局、政府部门或其它有关方面提出促进香港竞争的措施。
- (d) 审议与竞争有关而又可能影响政府政策的事宜。

成员名单

主席	财政司司长
成员	工商及科技局局长
	财经事务及库务局局长
	经济发展及劳工局局长
	工商及科技局常任秘书长(工商)
	财经事务及库务局常任秘书长(库务)
	经济发展及劳工局常任秘书长(经济发展)
	工业贸易署署长
	政府经济顾问
	消费者委员会
秘书	经济发展及劳工局首席助理秘书长(经济发展)
观察员	视乎需要而定

竞争政策纲领

引言

1. 这份政策纲领列出了香港特别行政区政府竞争政策的目标，并提出一些具体的指示，以便各有关方面知所遵从。

目标

2. 政府竞争政策的目标，是提高经济效益和促进自由贸易，从而亦惠及消费者。促进竞争，只是达致上述目标的一种途径，而非最终目的。
3. 政府认为，让市场力量自由运作，并尽量减低干预，是培植和维持竞争的最佳方法。我们不会纯粹基于经营者的数目、经营的规模，或新加入者所面对的一般商业限制等因素，而干预市场力量。只有在市场出现了缺点或市场歪变情况，以致限制了进入市场的机会或在市场内竞逐的机会，损害经济效益或自由贸易，使香港的整体利益受损时，我们才会采取行动。我们会一方面考虑竞争政策，另一方面顾及其它的政策考虑因素（例如审慎的监管、服务的可靠性、社会服务承诺、安全规定等），务求在两者之间取得适当的平衡。

有助竞争的原则

4. 我们鼓励所有政府部门和公私营机构遵守下列有助竞争的原则，以提高经济效益和促进自由贸易：
 - a. 尽量依赖市场机制，减少干预；
 - b. 维持公平的营运环境；
 - c. 藉下列方法，尽量减少不明朗情况，以及增加市场参与者对制度的公正和可预测性的信心：
 - i. 实施前后一致的政策；
 - ii. 运作上具透明度和问责性；以及
 - iii. 谨守并执行公平和非歧视性的标准和经营方法。

限制性经营方法

5. 政府明白，并非所有限制进入市场的机会或在市场内竞逐的机会的经营方法，都会损害经济效益或不利自由贸易。只有那些既损害经济效益或不利自由贸易，又不符合香港整体利益的经营方法，才须予以注意。我们必须根据实际情况，来决定某种经营方法是否具有限制性、损害经济效益或不利自由贸易，以及有违香港整体利益。经营方法的原有目的和影响，以及相关的市场或经济情况等等因素，都必须一并加以考虑。
6. 我们必须按个别情况研究各种经营方法。因此，把限制性经营方法笼统地归纳起来，不但有困难，而且容易令人产生误解。下文胪列一些可能值得更深入研究的经营方法，谨作说明：
 - a. 操纵价格^{*}，以扭曲市场的正常运作、增加买家的成本，以及具有损害经济效益或不利自由贸易的影响；
 - b. 串通投标^{*}、分配市场^{*}、设立销售和生产品额^{*}，以扭曲市场的正常运作、增加买家的成本、减少买家的选择和产品的供应，及损害经济效益或不利自由贸易；
 - c. 联合抵制^{*}，以扭曲市场的正常运作，剥夺抵制对象可得的供应或选择，和损害经济效益或不利自由贸易；以及
 - d. 于同业工会或专业团体成员之间订立不公平或歧视性的准则^{*}，以拒绝给予新加入者进入市场或在市场内竞逐的机会，及损害经济效益或不利自由贸易。
7. 政府更明白到要了解某项业务是否违反竞争原则，并不能够单以该业务的经营规模或市场占有率本身而决定。决定性的因素是：该业务是否滥用其市场支配地位，限制进入市场的机会和市场内竞逐的机会，引致减低经济效益或妨碍自由贸易，从而损害香港的整体利益。因

* 这些都是竞争者之间所施加的不同形式的横向限制，意图提高或固定价格（所谓“操纵价格”）、压抑投标价格（“串通投标”）、分配指定顾客或销售分区给某些特定公司，而不在全区进行竞争或争取其它公司的顾客（“市场分配”）、厘定某些货品或服务的供应限额，以推高价格（“销售和生产品额”），以及不与其所属市场内其它公司的供货商交易（“集体抵制”）。

此，我们必须按个别情况研究每宗个案。下文胪列一些涉及滥用市场地位的例子，谨作说明：

- a. 掠夺性的行为，例如在一些进入市场和在市场内竞逐均有限制的经济活动范畴内，以低于成本的价格销售货品，令竞争同业不能立足市场，然后大幅提高价格；
- b. 为没有现成代替品的产品或服务厘定最低零售价；以及
- c. 规定供应某些特定产品或服务时，买家须一并购买其它特定产品或服务或接纳某些限制，而这些限制，并非为了保证质素、符合安全规定、提供足够服务或达致其它合理的目的。

方法

8. 对于透过竞争来提高经济效益和促进自由贸易的最佳方法，现时并无国际标准或共识。虽然一些经济体系订立了竞争法例，但其管制范围、执行机制和补救方法却有很大的差异，另外亦有一些经济体系避免采用立法的途径。各经济体系的取向，主要受到本身的社会特色、发展历史和社会经济背景所影响。
9. 香港是一个小规模和以外贸为主的经济体系，已具有高度竞争性，因此政府认为没有需要制定全面的竞争法。为保持竞争政策的整体一致性，我们会借着这份政策纲领，建立一个全面、具透明度和涵盖范围广泛的竞争政策架构，就不同行业制定有关的规管措施（包括法例以外的工具）。
10. 就香港来说，政府为透过竞争而促进经济效益和自由贸易的方法是：
 - a. 加强公众的认知，使他们知道竞争对于提高经济效益和促进自由贸易的重要性；
 - b. 找出政府和其它公营机构对每个行业所设的障碍和限制，并确定它们会否限制进入市场的机会和市场内竞逐的机会、有损经济效益和不利自由贸易，使香港的整体利益受损。若然，便要自发性地或透过行政、立法等措施予以消除；
 - c. 透过适当的行政、立法等措施，在政府和公营部门内，就每个行业推行促进竞争的措施；

- d. 鼓励私营机构自发地遵守竞争原则和达致上述提高经济效益和促进自由贸易的目标；
- e. 支持消费者委员会制定促进竞争的工作守则，以达致上述提高经济效益和促进自由贸易的目标；
- f. 与消费者委员会携手合作，鼓励私营机构推行有助竞争的措施，例如订定保持和促进自由竞争的自我规管制度；并监察和检讨较易出现反竞争行为的行业的经营方法；
- g. 设立一个储存与竞争有关的事项和投诉的数据库，以便找出可能出现的不足之处和有待改善的地方；以及
- h. 在财政司司长辖下设立一个专责委员会（该委员会已成立，名为「竞争政策咨询委员会」），检讨与竞争有关的政策事宜。

推行工作

- 11. 政府致力提倡和维持竞争，以提高经济效益和促进自由贸易。「竞争政策咨询委员会」会促请各政府部门遵守这份政策纲领、提出有助落实政策目标的措施、研究各项新建议对竞争的影响，并且在有需要时，将有关影响提请行政会议和立法机关注意。我们也期望各政府部门确保辖下的法定组织遵守这份政策纲领。
- 12. 政府呼吁各行各业自发地停止采用有损经济效益或不利自由贸易的现有限制性经营方法，并避免在日后引进这些经营方法。在合理和有需要的情况下，政府会透过行政或立法等措施，消除这些经营方法。
- 13. 如公营部门和私营机构涉嫌采用限制性经营方法，可将事情转交有关决策局或政府部门审议。此外，「竞争政策咨询委员会」秘书处会留意所有转介个案的进展，如有关情况对我们的政策或整体工作有重大影响，秘书处会提请「竞争政策咨询委员会」加以注意。

竞争政策咨询委员会
一九九八年五月

附件 III

维持竞争环境及界定和处理反竞争行为的指引

引言

竞争政策纲领(政策纲领)颁布政府按不同行业的实际情况而制定适当措施以促进竞争政策的方针。政策纲领订明，某项业务是否违反竞争原则，不能单以该业务的经营规模或市场占有率来决定，而是取决于该业务或经营方法有否限制进入市场或在市场内竞逐的机会，以及损害经济效益或自由贸易，因而令香港的整体利益受损。为配合政策纲领的实施，现拟订以下指引(连同具体指标)，以便 -

- (a) 评估香港的整体竞争环境；
- (b) 界定及处理反竞争行为；以及
- (c) 确保竞争政策在各行各业中能一致地推行。

指引

指标一： 评估整体竞争环境

2. 这项指标旨在评估经济体系的竞争性。如果香港的体营商环境能够符合若干准则，就可被视为有利于竞争自由贸易。评估整体竞争环境的基本考虑因素如下：

- (a) 稳定而有效的政治环境；
- (b) 法治制度；
- (c) 自由开放的宏观经济环境；
- (d) 大量的市场机会；
- (e) 积极推动私人企业发展和鼓励竞争的政策；
- (f) 积极鼓励外来投资的政策；
- (g) 没有外贸及外汇管制；
- (h) 具透明度的投资和税务制度；

- (i) 方便的融资途径；
- (j) 高度发展的劳动市场；
- (k) 具透明度和公平的劳工及入境政策；
- (l) 完善的基础设施；以及
- (m) 信息自由流通。

3. 市场是否具有竞争性主要视乎进出市场是否十分容易。如果进出市场的障碍实际上并不存在，则现有的公司会把价格维持在接近市场竞争的水平。虽然在参与者为数不多的情况下，市场仍会有竞争，而且竞争可能会颇为激烈，但中小型企业蓬勃，更可突显出香港有利竞争的营商环境。

指标二： 衡量限制性经营方法对市场的影响

4. 这项指标衡量限制性经营方法对市场的影响，以显示政府须否就这些经营方法采取行动。政策纲领提出了概括性的(三步)经济测验，以助政府决定是否应就市场行为采取行动：

- (a) **第一步** - 当市场行为限制进入市场的机会；
- (b) **第二步** - 损害经济效益或不利自由贸易；以及
- (c) **第三步** - 伤害香港的整体利益。

5. 就测验的**第一及第二步**而言，可根据以下因素决定某行业中的竞争，是否已经或可能受到妨碍，或已被大大削弱：—

- (a) 外国产品或外来竞争者在多大程度上会对现有市场参与者的业务带来，或可能会带来有效的竞争；
- (b) 市场在多大程度上会提供，或可能会提供可接受的替代品，以替代现有市场参与者所供应的产品/服务；
- (c) 限制性的政府措施，包括
 - (i) 烦琐的政府或公营部门制度或措施；
 - (ii) 政府对贸易所设置的关税及非关税壁垒；以及
 - (iii) 政府对进入市场的规管措施。

- (d) 进入市场的障碍，包括
 - (i) **经济障碍**，例如进入市场的(投资)成本；
 - (ii) **结构性障碍**，例如会削弱退出市场能力的既往成本、达致规模经济的需要，和改变消费者对现有产品品牌的忠诚度的需要；以及
 - (iii) **策略性障碍**，例如现有营商者对新营办商加入市场作出构成威胁的行为；现有营商者超额投资生产设施，在确实有人加入市场时威胁发动减价战；以及以人为方式创造新品牌和产品以限制模仿的可能性；
- (e) 在一个受到或会受现有或未来市场参与者的行动或拟议行动影响的市场内，仍保留或会保留的实际竞争有多大；
- (f) 现有或未来市场参与者的行动或拟议行动会令实力强劲的竞争者退出市场的可能性；
- (g) 在有关市场中的转变及创新的性质和程度；及
- (h) 在一个受到或会受现有或未来市场参与者的行动或拟议行动影响的市场，任何其它与该市场竞争有关的因素。

6. 在一些情况下，自由竞争未必切实可行，也未必是最佳的解决办法。下述情况是其中一些例子：

- (a) 一家公司进行生产的平均成本较一家以上的公司进行生产为低；
- (b) 有需要进行审慎监管；
- (c) 有需要保障消费者的长远利益；或
- (d) 有需要提出诱因，以鼓励创新。

7. 在第 6 段所述的情况中，我们必须进行定性评估，在有充分理由支持的垄断情况与优质服务和合理价格之间求取平衡。在此须采取测验的**第三步**，以决定市场行为会否使香港的整体利益受损。有关的公共政策考虑因素如下：

- (a) 业内审慎监管的需要；
- (b) 维持可靠服务的需要；

- (c) 实践社会服务承诺的需要；
- (d) 安全需要；以及
- (e) 其它公众利益考虑因素。

指标三：限制竞争的具体行为

8. 这项指标有助找出反竞争行为及滥用市场地位的具体事例。

反竞争行为

9. 以下是一些反竞争行为的例子：

- (a) 操纵价格以扭曲市场的正常运作、增加买方的成本，以致损害经济效益或自由贸易；
- (b) 防止或限制对竞争者的物料或服务供应，以致损害经济效益或自由贸易；
- (c) 市场参与者就业务地区或客路达成协议，以瓜分市场，以致损害经济效益或自由贸易；
- (d) 于同业工会或专业团体成员之间订立不公平或歧视性的准则，以拒绝给予新加入者进入市场或在市场内竞逐的机会，以致损害经济效益或自由贸易；
- (e) 联合抵制，以扭曲市场的正常运作、剥夺抵制对象可得供应或选择，以致损害经济效益或自由贸易；以及
- (f) 串通投标[§]、分配市场、订立销售和生产限额，以扭曲市场的正常运作、增加买家的成本、减少买家的选择和产品的供应，以致损害经济效益或自由贸易。

滥用市场地位

10. 一般来说，在确定一家公司是否拥有支配地位时，政府所考虑的事项，包括(但不限于)以下几点：

[§] 根据《防止贿赂条例》，涉及公营机构的某些串通投标活动属刑事罪行。

- (a) 该公司的市场占有率；
- (b) 该公司在厘订价格及作出其它决定方面的权力；
- (c) 是否有任何障碍阻止竞争者进入有关市场；以及
- (d) 产品差异和促销的程度。

11. 一家拥有支配地位的公司会被视为**滥用其地位**，如其采取的行为的目的是为妨碍或在很大程度上限制市场竞争或可产生这种影响。下文列举一些在确定是否**滥用市场地位**时会考虑的行为：

- (a) 掠夺式定价 - 这是通常被具有支配地位的公司采用的一项蓄意策略，把价格订得极低，或以低于其生产递增成本的价格出售产品，从而迫使竞争者退出市场。掠夺者在成功迫使现有竞争者退出市场和阻吓新公司进入市场后，便会提高价格，赚取更高利润；
- (b) 为没有现成代替品的产品或服务厘定最低零售价；
- (c) 价格上的歧视，除非该歧视只为合理地顾及供应货品或服务的成本或可能成本的差别而作出的；
- (d) 规定供应某些特定产品或服务时，买家须一并购买其它特定产品或服务或接纳某些限制，而这些限制并非为了保证质素、符合安全规定、提供足够服务或达致其它合理的目的¹¹；以及
- (e) 以必须接纳苛刻或与合约无关的条款或条件，作为签订合约的条件。

对反竞争行为采取行动的机制及上诉事宜

12. 一如政策纲领所述，政府积极致力提倡和维持竞争，以提高经济效益和促进自由贸易。由财政司司长担任主席的**竞争政策咨询委员会** -

- (a) 指令**各政府部门** (包括所有法定机构) 遵守政策纲领及上述指引；以及

¹¹ 必须把“交叉销售”这类商业手法列为考虑因素，特别是须注意利用附加产品/服务使个别产品/服务更具吸引力的做法。这类服务/产品往往都迎合消费者的喜好及令服务成本降低，使消费者受惠。

- (b) 呼吁各行各业遵守政策纲领及本指引，而且终止或避免采取有损经济效益或自由贸易的限制性经营方法。

13. 下述是处理反竞争行为及就处理这些行为而作出的措施提出上诉的机制⁺⁺：

- (a) **投诉** - 如公营部门和私营机构涉嫌采用限制性经营方法，事件可转交有关的决策局或政府部门研究。同时，竞争政策咨询委员会秘书处会留意所有转介个案的进展，如有关情况对政策或制度有重大影响，秘书处会促请竞争政策咨询委员会处理。
- (b) **采取行动** - 在合理和有需要的情况下，政府会采取行政或立法措施，消除反竞争行为；以及
- (c) **上诉** - 所有受政府就反竞争行为而采取措施影响的人士，均可向竞争政策咨询委员会提出上诉，要求复核有关措施；
- (d) 竞争政策咨询委员会预期各决策局 / 部门都会落实其建议的措施。一般来说，推行竞争政策咨询委员会的建议是受司法复核程序或载于有关法例内的上诉机制所规限(例如《行政上诉委员会条例》及规管适用于有关行业的法例)。

竞争政策咨询委员会秘书处
二零零三年九月

⁺⁺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。