

竞争政策咨询委员会工作报告

**COMPAG**

Competition Policy Advisory Group Report

**2009 – 2010**

（中文版）

## 1. 引言

竞争政策咨询委员会(竞谘会)在一九九七年十二月成立，是一个由财政司司长担任主席的组织，专责研究和检讨与竞争有关的事宜，并提出意见。竞谘会致力推广政府政策，通过推动可持续竞争，提升经济效益和促进自由贸易，从而让商界和消费者皆可得益。

2. 竞谘会在一九九八年五月发表《竞争政策纲领》(《纲领》)，说明政府竞争政策的方针及制定政策框架，藉以在不同行业促进竞争。为补充《纲领》的内容，竞谘会在二零零三年公布了一套指引，向各行业说明可以被视为反竞争的行为。

3. 为确保竞争政策能配合香港及社会最新发展，竞谘会在二零零五年六月成立竞争政策检讨委员会(检讨委员会)，职责是检讨香港竞争政策的未来方向，并就此提出建议。二零零六年六月，检讨委员会向竞谘会提交报告，建议政府制定一条新的跨行业竞争法。

4. 二零零六年十一月，政府为收集公众对制定跨行业竞争法的意见展开为期三个月的公众谘询。意见显示，社会十分支持制定跨行业竞争法，但商界关注新法例可能会影响企业(特别是中小企)的运作。为顾及这些疑虑，政府在二零零八年五月就竞争法的详细建议，包括一些主要元素例如规管架构、被禁止的行为、违反法例的罚则、提出私人诉讼的权利、和豁免及豁除某些活动受法例规管的准则和机制等，进行另一轮公众谘询。政府在这次谘询共收到超过 170 份书面意见，大部分普遍支持制定竞争法及谘询文件内的详细建议。

5. 在完成二零零八年的公众谘询后，政府着手草拟《竞争条例草案》，目标是履行政策承诺，在二零零九至一零立法年度内提交草案。二零一零年七月十四日，政府向立法会提交《竞争条例草案》。

**第 2 章**概述《条例草案》的主要内容。

6. 二零零九至二零一零年度，竞谘会继续在有关的政策局或部门协助下处理与竞争有关的投诉。**第 3 章**概述本年度内完成调查的投诉，以及尚待解决个案的最新情况。

## 2. 《竞争条例草案》的主要内容

7. 政府在二零一零年七月十四日向立法会提交《竞争条例草案》进行首读及二读。《条例草案》是政府实施竞争政策的里程碑及多年广泛谘询的结果。草案回应了社会对制定跨行业竞争法的期望，并切合香港的情况。《条例草案》的全版及相关的立法会参考资料摘要可见于商务及经济发展局的工商及旅游科网页 (<http://www.cedb.gov.hk/citb>)。

8. 《条例草案》的主要内容如下：

### (A) 适用范围

9. 《条例草案》旨在禁止和阻遏各行各业不同规模的“业务实体”采用欺压手法或作出其它反竞争行为，以至有妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的目的或效果。“业务实体”指任何从事经济活动的实体(不论其法定地位或获取资金的方式)，包括从事经济活动的自然人。在判断某实体的行为是否构成“经济活动”而须受《条例草案》规管时，须按该实体的行为本身个别考虑。

### (B) 新法例的概括禁止条文

10. 《条例草案》订定概括条文，禁止三大类的反竞争行为，即协议、决定或经协调做法（第一行为守则）；滥用相当程度的市场权势（第二行为守则）；以及《电讯条例》下的传送者牌照持有人具有或相当可能具有严重削弱竞争效果的合并或收购活动（合并守则）。为使法例更明确清晰，条例草案规定竞争事务委员会制订诠释和实施竞争守则的规管指引。

## (C) 组织架构

11. 《条例草案》订明采用司法执行模式，并会设立一个独立的法定竞争事务委员会（竞委会），就反竞争行为进行调查及提出展开法律程序。竞委会将获赋予权力，可接纳某人为释除竞委会对其可能违反竞争守则的疑虑，采取或放弃某些行动的承诺，或向该人发出支付不超过一千万港元的违章通知书，以换取竞委会终止调查及／或不对某人展开或继续进行法律程序。竞委会由一名主席领导，连同主席在内，成员共不少于五人，全数由行政长官委任。

12. 《条例草案》将会设立一个在司法机构下的竞争事务审裁处（审裁处），一如高级纪录法院，负责聆讯和审理竞委会提出涉及竞争事宜的个案及私人诉讼。审裁处有权采取一系列违反竞争条例的补救方法，包括处罚款，上限定于业务实体在违反竞争守则的年度中所得营业额（包括全球营业额）的百分之十；向受屈各方判给损害赔偿；发出临时禁制令；以及终止或更改协议等。审裁处亦可复核竞委会的某些裁定。原讼法庭每名法官根据其任命，将自动成为审裁处成员。行政长官会根据司法人员推荐委员会的推荐，委任其中一位审裁处成员为审裁处主任法官。

13. 为使新法例能与广播业及电讯业现有规管竞争的架构并行，《条例草案》规定，广播事务管理局（广管局）及电讯局局长在调查广播业及电讯业竞争事宜的个案及强制执行法律程序时，与竞委会共享管辖权，但他们现有裁判职能会移交审裁处。

## (D) 私人诉讼

14. 除了通过竞委会执行法例外，条例草案亦容许私人诉讼。相关人士可依据法庭的裁定或作出独立诉讼，要求就某项相关行为作出裁决及补救。

## (E) 豁免及豁免

15. 根据国际做法，竞委会有权根据协议是否用于提升整体经济效益、相关业务实体是否获委托营办令整体经济受益的服务，以及协议是否为遵守法律而订立等准则，决定某协议或行为是否可获豁免或豁免受行为守则规限。行政长官会同行政会议亦可作出命令，如信纳某些协议或行为有异常特殊而且强而有力的公共政策理由，或为避免抵触国际义务而作出，可豁免该等协议或行为受行为守则规限。

## (F) 《条例草案》不适用于政府及法定团体

16. 由于公营部门的活动大多为非经济活动而不属于《条例草案》的规管范围，故《条例草案》对政府不具约束力。除由行政长官会同行政会议透过制定规例另有指明外，《条例草案》若干部（即第2部（行为守则）、第4部（竞委会的强制执行权力）、第6部（于审裁处强制执行）及附表7（合并）的条文不适用于法定团体或其指明活动。《条例草案》订明下列用作判断法定团体应受《条例草案》规管的准则－

- (a) 该法定团体正从事的经济活动，与另一业务实体存在直接竞争；
- (b) 该法定团体的经济活动，正在影响特定市场的经济效率；
- (c) 该法定团体的经济活动，并非直接与提供主要公共服务或施行公共政策有关；及
- (d) 没有其它异常特殊而且强而有力的公共政策理由支持不订立该规例。

### 3. 竞谘会审议的个案

17. 年报检讨期内，竞谘会收到下述被指涉及反竞争行为的个案。我们根据竞谘会指引所定的反竞争行为类别，尽量把这些个案分类。我们亦指出相关政策局或部门在调查后认为这些投诉是否成立，或哪部分成立。

#### A) 合谋串通、操纵价格及市场分配

##### *个案 1：认可沥青物料供应商的涉嫌反竞争行为(不成立)*

18. 二零一零年一月，竞谘会秘书处接获一市民的投诉，指四名认可沥青物料供应商有反竞争行为。投诉人指称：

- (a) 该四名认可沥青物料供应商向政府部门作出无理投诉，以限制另一认可沥青物料供应商的竞争；
- (b) 其它沥青物料供应商无法进入为本港公共工程提供沥青物料的市场；以及
- (c) 该四名认可沥青物料供应商有分配市场及操纵价格的行为。

19. 这宗个案已转交发展局调查。经路政署及地政总署协助，发展局已完成有关调查。由于投诉人提供的资料有限，路政署曾要求提供更多资料，但投诉人并无回复。发展局根据所得资料审查有关投诉的指控后，认为没有确实证据证明该等指称。发展局的调查结果如下：

- (a) 由于投诉人并无提供进一步的资料，发展局只能根据路政署及地政总署所提供的资料，调查有关四名认可沥青物料供应商向政府部门作出无理投诉的指控，包括投诉人来函中所提及的司法复核个案。发展局认为现时并无证据证明有关无理投诉的指控属实。

- (b) 有关其它沥青物料供应商无法进入本地沥青市场的指控，发展局一直沿用一套公平及公开的公共工程承建商管理制度，并制定两份认可名册，分别为认可公共工程承建商名册，及认可公共工程物料供应商及专门承造商名册。任何公司/机构如欲承办政府合约工程，可向当局申请纳入认可名册下有关的工程类别内。申请人必须符合既定的财务、技术及管理准则，才可获准名列上述认可名册。事实上，二零零七年三月另一认可沥青物料供应商已被纳入当局的认可公共工程物料供应商及专门承造商名册，工程类别为「沥青铺路物料的供应及特别沥青路面的建造」，因此发展局认为未有证据证明有关指控。
- (c) 发展局已研究有关资料，包括过去九年于路政署全港各区的定期养护维修合约下认可沥青物料供应商的名单及分布情况，及过去数年于路政署定期养护维修合约下沥青供应的造价及相关原材料的市场价格。发展局认为现时并无证据证明有关四名认可沥青物料供应商有分配市场及操纵价格行为的指控属实。

20. 竞谘会根据调查结果覆检了这宗个案，同意发展局的结论，认为**有关投诉并不成立**。然而，竞谘会并不否定结论乃因缺乏调查权力而未能掌握证据使然。因此，竞谘会指示发展局致函被投诉的四名认可沥青物料供应商，指出当局已于二零一零年七月向立法会提交《竞争条例草案》，旨在禁止和阻遏反竞争行为，而草案建议成立的竞争事务委员会将附有法定权力，可就着反竞争行为投诉进行深入调查和提出展开法律程序。同时，竞谘会鼓励业界能自发性地遵守竞争原则。



*个案2：旅游业的涉嫌反竞争行为（现正调查）*

21. 二零一零年八月，竞谘会秘书处接获关于旅游业反竞争行为的投诉。投诉人任职于旅行社，指一个采用会员制并专营某地区市场的旅游业协会，与同业合谋作出反竞争行为。

22. 投诉已转交旅游事务署调查。竞谘会稍后会考虑调查结果。

**B) 滥用市场支配地位**

*个案3：某收费电视持牌机构终止服务的做法涉嫌属反竞争行为（现正调查）*

23. 《广播条例》（第562章）第13(1)条禁止电视节目服务牌照持牌机构从事广播事务管理局（广管局）认为目的在于防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场竞争的行为，或会有如此效果的行为。《广播事务管理局条例》（第391章）第11A(1)条列明任何人都可以书面向广管局投诉持牌机构违反《广播条例》第13(1)或14(1)条的规定。

24. 二零零八年五月，广管局接获一家本地收费电视持牌机构（持牌机构A）对另一家本地收费电视持牌机构（持牌机构B）所提出的投诉。投诉指称持牌机构B防止用户终止其服务并改用其它收费电视服务的做法，具有防止、扭曲或在相当程度上限制电视节目服务市场竞争的目的或效果，违反《广播条例》第13及／或14条的规定。广管局随后根据《广播事务管理局条例》及既定程序处理有关投诉。

25. 二零零八年十月，广管局初步完成调查，并裁定持牌机构B未有违反《广播条例》第13及／或14条的规定。同年十一月，

持牌机构 A 就广管局对这宗投诉的决定提出上诉。有关上诉个案现正根据《广播条例》所订明的程序处理。

*个案4：某本地免费电视持牌机构的做法涉嫌属反竞争行为(现正调查)*

26 二零零九年十二月，广管局接获一家本地免费电视持牌机构(持牌机构 A)的投诉，指称另一家本地免费电视持牌机构(持牌机构 B)的多项做法涉嫌属反竞争行为，滥用其于电视节目服务市场的支配优势。被指涉嫌属反竞争行为的做法包括：对艺人施加不公平的制约，以及向承诺不在持牌机构 A 登广告的广告商提供更吸引的折扣。广管局亦接获公众的多宗投诉，指持牌机构 B 对艺人施加不公平的制约。

27. 广管局正根据《广播事务管理局条例》及既定程序处理有关投诉，并已向两家持牌机构索取进一步资料。广管局现正在外聘顾问的协助下审核持牌机构所提交的资料，以考虑是否有充份理据展开调查。

*个案5：香港贸易发展局(贸发局)在展览业涉嫌有反竞争行为(现正调查)*

28. 二零零九年十一月，一家私营展览主办商向竞谘会秘书处作出投诉，指称贸发局在发展其展览业务时作出反竞争的行为。该私营展览主办商认为贸发局藉以下方式扩大其市场份额 -

- (a) 贸发局具有不公平的优势，包括其法定权力、受公帑资助和政府政策支持，及从政府取得内幕消息；以及
- (b) 滥用市场权势，包括抄袭私营展览主办商所举办的贸易展览会。

29. 我们现正与投诉人就个案进行讨论。竞谘会稍后会考虑调查结果。

*个案 6：某业主立案法团的涉嫌反竞争行为（现正调查）*

30. 二零一零年五月，竞谘会秘书处接获跑马地一名居民的投诉。投诉人指其住所的业主立案法团作出反竞争行为，把楼宇的保安护卫服务与清洁及垃圾处理服务合并，由同一间物业管理公司提供，或由多间隶属同一间物业管理公司管理的公司提供。投诉已转交民政事务总署调查，该署稍后会向竞谘会提交调查结果。

C) 政府的政策和常规

*个案 7：投诉机电工程署为香港海关设立陆路边境管制站车辆自动清关支持系统的招标处理失当（不成立）*

31. 二零零九年六月，机电工程署（机电署）为香港海关的「供应及安装陆路边境管制站车辆自动清关支持系统」进行招标。机电署共收到四份标书。经评审标书后，机电署于二零零九年八月把合约批给标书取得最高综合价格及技术评分的投标者。

32. 二零零九年九月，机电署署长及竞谘会秘书处接获其中一名投标者的投诉。投诉人指称：

- (a) 这次招标涉及不公平竞争，因有部份招标资讯并未向所有投标者发放。此外，招标文件亦有极含糊不清的情况；
- (b) 机电署评标失当，没有考虑招标前的估算或当时的市场价格，以及机电署署长没有运用他的权力去拒绝接受一份远低于合理价格的标书；及

(c) 中标者采取掠夺性定价，以撵走竞争对手。

33. 竞谘会秘书处将有关投诉转交发展局跟进调查。发展局调查后，得出以下结果：

(a) 没有证据显示这次招标涉及不公平竞争。所有投标者在投标期间所得到的资料均相同，招标文件亦并无含糊不清的情况。同时，机电署已透过增补文件通知所有投标者有关招标要求的改动；

(b) 没有证据显示机电署评标失当。在评核标书时，机电署有参考招标前的估算及当时的市场价格，亦确信中标者的标价并非远低于合理价格；及

(c) 没有证据显示中标者采取掠夺性定价，以撵走竞争对手。中标者在这次投标中所提供的特别折扣，只是在价格上的竞争，而非掠夺性或反竞争性的行为。

34. 基于以上调查结果，竞谘会同意发展局所下的结论，认为投诉人的指控并不成立。