

竞争政策咨询委员会工作报告

**COMPAG**

Competition Policy Advisory Group Report

**2010 – 2011**

(中文版)

## 1. 引言

竞争政策咨询委员会(竞谘会)于一九九七年十二月成立，由财政司司长担任主席，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目标。纲领为促进不同行业的竞争定下了整体政策框架。为补充《纲领》的内容，竞谘会在二零零三年公布了一套指引，向各行业说明可能被视为反竞争的行为。

3. 鉴于社会对香港应否引入竞争法这个议题的持续关注，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)，负责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咨询。公众意见显示，虽然商界关注新法例对企业(特别是中小企)的运作可能带来的影响，但社会十分支持制定跨行业竞争法。因应这些疑虑，政府在二零零八年五月就竞争法的详细建议，进行另一轮公众咨询。大部分公众意见都支持制定竞争法及咨询文件载列的详细建议。

5. 在完成二零零八年的公众咨询后，政府着手草拟《竞争条例草案》(《条例草案》)，目标是履行政策承诺，在二零零九至二零一零立法年度内提交《条例草案》。二零一零年七月十四日，政府向立法会提交《条例草案》。**第 2 章**概述《条例草案》的最新进展。

6. 竞谘会致力促进香港公营和私营界别之内的竞争。为此，竞谘会致力找出竞争受到妨碍的范畴，以及检视可以促进竞争的领域。

本工作报告**第 3 章**概述政府在二零一零至一一年度采取了的一项有利于竞争的新措施。

7. 在本年度内，竞谘会继续检视与竞争有关的投诉，并把投诉转介至相关决策局或部门根据既定政策跟进处理。**第 4 章**概述本年度内完成调查的投诉，以及尚未完成个案的最新情况。

## 2. 《竞争条例草案》的最新情况

8. 政府在二零一零年七月向立法会提交《条例草案》。《条例草案》旨在阻遏和禁止各行各业的业务实体进行具有妨碍、限制或扭曲在香港的竞争的的目的或效果的不当行为和其它反竞争行为。《条例草案》的全文载于商务及经济发展局辖下工商及旅游科的网页(<http://www.cedb.gov.hk/citb>)。

9. 尽管社会大众对制定跨行业竞争法已有共识并广泛支持，但部分持份者，尤其是商界就《条例草案》的若干条文表示关注。这些关注主要围绕以下几个范畴：

- (a) 商界(特别是中小企)难以掌握和遵从针对反竞争协议的概括禁止条文(即第一行为守则)；
- (b) 低额模式安排(即低于若干准则的协议因一般不会对竞争造成显著影响而获得豁免)应于法例中订明，为中小企提供更多的确定性；
- (c) 罚款上限订于违规业务实体进行违规行为的每一年的全球营业额的 10%过严；
- (d) 大企业或会利用独立私人诉讼权利，骚扰中小企；
- (e) 竞争事务委员会可于违章通知书中要求付款，或对中小企构成沉重负担；以及
- (f) 《条例草案》的第一行为守则(关乎反竞争协议)和第二行为守则(关乎滥用相当程度的市场权势)适用于电讯业以外的合并活动，有违政府表明不会在《条例草案》下规管这类合并活动的政策。

10. 政府同意有需要回应立法会《条例草案》委员会和商界就《条例草案》可能对商界尤其是对中小企带来影响的意见。考虑到整体商界以及中小企的关注，普罗大众对跨行业竞争法能有效打击反竞争行为的期望，以及香港的实际情况，政府于二零一一年十月，就《条例草案》向《条例草案》委员会提出以下修订建议：

- (a) 区别对待严重的反竞争协议和非严重的反竞争协议，并以较宽松的执法手段处理非严重的反竞争协议。严重的反竞争协议包括涉及操纵价格、围标、分配市场和限制产量的协议；
- (b) 在《条例草案》中订明低额模式安排；
- (c) 把罚款上限修订为违规业务实体本地营业额的 10%，为期最长三年；
- (d) 从《条例草案》中删除提出独立私人诉讼的权利；
- (e) 删除违章通知书中的付款要求；以及
- (f) 在竞争行为守则的规管范围之中剔除合并活动，以体现政府现阶段不拟规管除电讯业外的跨行业合并活动的政策意向。

11. 政府会继续就《条例草案》的审议工作与立法会紧密合作，并着力推动《条例草案》于二零一一至一二立法年度内通过。

### 3. 新措施

12. 竞谘会注意到在本年度内，电讯管理局局长(电讯局长)采取了以下措施，以促进竞争和消除反竞争行为。

#### *协助持牌人遵守《电讯条例》下的竞争条文的指引*

13. 为确保在香港全面开放的电讯市场上的竞争公平而有效，电讯局长完成三轮公众咨询后，在二零一零年十二月公布《协助持牌人遵守〈电讯条例〉下的竞争条文的指引》。该指引涵盖的竞争条文包括在《电讯条例》(第 106 章)中关于以下范畴的条文：反竞争行为(第 7K 条)；滥用支配优势(第 7L 条)；以及不得歧视(第 7N 条)。指引解释电讯局长会如何诠释和引用相同的竞争条文，并阐述条文所禁止的各种行为，以期创造公平的竞争环境，让所有大小参与者都能依据效益高低在市场上公平竞争。

14. 在跨行业的竞争法实施后，《电讯条例》第 7K、7L 和 7N 条将予以废除。电讯局长与日后成立的竞争事务委员会将拥有共享管辖权。《电讯条例》下的竞争条文仍会适用于在竞争法生效前所作出的禁止行为，即使有关调查可能在竞争法生效后才展开。

## 4. 竞谘会审议的个案

15. 在本年度内，竞谘会注意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。以下部分亦交代竞谘会在考虑相关决策局或部门的调查后是否认为这些投诉全部及部分成立。

### A) 联合抵制

#### *个案1：旅游业的涉嫌反竞争行为（并无实据）*

16. 二零一零年八月，竞谘会秘书处接获一宗关于旅游业反竞争行为的投诉。任职某旅行社的投诉人指称一个采用会员制并专营某地区市场的旅游业协会（协会）作出反竞争行为。投诉人指称：

- (a) 该旅行社管理层出现人事变动后，协会随即取消其会籍，并要求该旅行社缴付重新入会费用，但遭该旅行社拒绝；
- (b) 协会向专营接待该地区市场旅客的商铺表示，如有商铺接待该旅行社所安排的旅行团，协会会员将停止安排旅行团光顾该些店铺；以及
- (c) 协会通知其会员不应聘用任何曾为该旅行社工作的导游。

17. 竞谘会秘书处将投诉转介旅游事务署调查。署方曾接触投诉人安排访问以了解个案详情，但投诉人拒绝提供进一步资料。虽然署方已向投诉人确保有关调查将会保密，并且在未征得其同意前，其身分或该旅行社的资料将不会被公开，然而投诉人仍清楚表明不希望署方接触协会或其它人士以收集资料。署方向投诉人解释，如缺乏详细资料或协会对有关指称的回应，署方将难以调查该宗投诉。投诉人确认了解上述情况。

18. 根据政府的《竞争政策纲领》，某项业务是否违反竞争原则，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。为了确定投诉人的指控是否属实，以及该个案是否成立，署方必须掌握有关协会处理该旅行社会籍时的相关情况以及取消会籍对该旅行社的影响等资料。由于投诉人提供的资料非常有限，署方无法核实投诉人的指称，亦缺乏其它从公开途径可取得的资料以协助核实有关指称。基于资料有限，有关的投诉未能成立。

19. 竞谘会同意署方的结论，认为没有实据显示协会作出反竞争行为。署方已将调查结果通知投诉人。

*个案2：医疗专业的行业组织被指作出反竞争行为(现正调查)*

20. 二零一一年十月，竞谘会秘书处接获消费者委员会转介一宗涉及医疗行业并与竞争有关的投诉。投诉人是医疗界的专业团体，投诉指称如医生不向某医疗专业的行业组织(该组织)指定的服务提供者投购专业弥偿保险，则不获准在该组织成员的地方收症。投诉人指该组织的做法属反竞争行为。

21. 这宗个案已转介至食物及卫生局跟进，该局完成调查后会向竞谘会提交报告。

**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)*

22. 《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。第 14(1)条禁止在电视节目服务市场处于支配优势的持牌机构，滥用其支配优势。《广播事务管理局条例》(第 391 章)第 11A(1)条列明，任何人均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。

23. 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，因此违反《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》及既定程序处理这宗投诉。

24. 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。该上诉个案现正根据《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)*

25. 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 C)的投诉，指称另一家本地免费电视持牌机构(持牌机构 D)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限制，以及向承诺不在持牌机构 C 播放广告的广告商提供更多折扣。广管局亦接获公众多宗投诉，指持牌机构 D 对艺人施加不公平的限制。

26. 二零一零年八月，广管局就投诉个案完成初步调查。广管局考虑了初步调查的结果及独立顾问的意见后，决定对这宗投诉展开全面调查，并要求该两家持牌机构及其它相关人士提供进一步的资料，以便广管局对投诉作出裁决。有关的全面调查正在进行当中。

*个案 5: 某本地电讯公司被指作出反竞争行为(现正调查)*

27. 一家本地电讯公司(持牌机构 E)在二零零八年六月向电讯局长投诉, 指称另一电讯公司(持牌机构 F)于二零零八年六月至二零零九年四月期间, 把固定与流动互连费调高 25%, 由每分钟 4.36 仙增加至每分钟 5.45 仙, 是属于反竞争行为, 并违反《电讯条例》(第 106 章)第 7K、L 和 N 条(竞争条文)。调查为期两年多(由二零零八年至二零一零年), 涉及分析两家电讯公司和其它一些流动网络营办商提交的经济证据和申述。

28. 二零一零年十一月, 电讯局长完成调查, 并裁定投诉不成立。二零一零年十一月中, 持牌机构 E 根据《电讯条例》第 32N 条, 就电讯局长的决定向电讯(竞争条文)上诉委员会(上诉委员会)提出上诉。持牌机构 F 亦向上诉委员会提出上诉, 声称该公司虽然对电讯局长作出其没有违例的决定不提出异议, 但反对电讯局长在市场定义、持牌机构 F 的市场优势, 以及定价评估等方面的调查结果和意见。上诉程序仍在进行当中。

*个案 6: 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)*

29. 二零零九年十一月, 一家私营贸易展览主办商向竞谘会秘书处投诉, 指称贸发局在发展其展览业务时作出反竞争行为。该投诉人认为, 贸发局于展览业的市场份额不断扩大, 乃基于其法定公营机构的身分受政府资助并获政策支持, 从而具有不公平的优势, 同时亦基于贸发局利用对主要展览场地的支配力量, 排斥私营贸易展览主办商。

30. 竞谘会秘书处与投诉人就若干程序事项达成共识后, 现正调查个案, 完成调查后会向竞谘会提交报告。

个案 7: 某屋苑业主立案法团涉嫌的反竞争行为(不成立)

31. 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。投诉人指有关其屋苑的业主立案法团(法团)把楼宇的管理服务与清洁及垃圾清理服务捆绑的决定属反竞争行为，剥夺了他选择不采用其屋苑集中处理垃圾服务的权利。投诉已转介民政事务总署调查。在调查这宗个案并研究物业管理行业的性质后，民政事务总署认为对法团的投诉并不成立。民政事务总署的调查结果如下：

- (a) 该法团并不是垃圾清理服务及楼宇管理服务的提供者，法团并不能把上述两项服务的销售“捆绑”在一起。法团是在特别业主大会上，以过半数票通过决议决定聘请一家物业管理公司提供楼宇管理服务，以及代表法团聘请和监督另一家公司提供清洁和垃圾清理服务。此外，并没有资料显示，由法团所选的物业管理公司以捆绑形式去提供上述两项服务；
- (b) 物业管理行业的范围是多方面的，由一家物业管理公司提供及/或管理一系列的服务，例如保安护衞服务、清洁及垃圾清理服务、财务及会计服务、管理泳池及其它康体设施等，亦十分常见。这些服务可以由一家物业管理公司提供，亦可以由一家管理公司所管理的不同公司提供。事实上，法团的决定可以从其有利竞争的好处来解释。首先，由法团替所有业主聘请垃圾清理服务，而不是由每个业主自行聘请，会带来较大的经济效益。此外，垃圾清理及清洁服务不只是为每个单位提供，而是包括屋苑的公用部分，管理公用部分是所有业主共同的责任；以及
- (c) 至于投诉人指业主并没有选择，不能不采用由法团选定的垃圾清理服务，这是关于大厦管理而并不涉及竞争的问题。民政事务总署留意到，有关决议是在特别业主大会上由业主以过半数票通过。业主如果不满意有关安排，可以投票反对决议。如有百分之五的业主要求，亦可以召开另一个业主大

会，以讨论有关事宜，例如建议其它替代方案。由于并没有业主采取相关行动，故此民政事务总署认为当日通过的决议已全面反映大部分业主的意愿，就是聘请物业管理公司去提供楼宇管理服务，以及代表法团聘请和监督另一家公司提供垃圾清理和清洁服务。

32. 基于以上调查结果，竞谘会同意民政事务总署的结论，认为投诉人的指控并不成立。民政事务总署已通知投诉人调查的结果。

### C) 妨碍或限制向竞争对手提供商品

#### *个案8：某些连锁超级市场和连锁零售店涉嫌的反竞争行为(现正调查)*

33. 二零一一年十一月，竞谘会秘书处接获两位立法会议员分别各一宗投诉，指称某些具备市场权势的连锁超级市场和连锁零售店的下列做法，属反竞争行为：

- (i) 连锁超级市场被指向汽水供应商施压，要求不要向不肯按照供应商就某一汽水产品所定的建议价格出售产品的一家本地零售商，供应汽水产品；
- (ii) 连锁超级市场被指向供应商施压，表示如某本地零售商不按照供应商就某一牌子即食面所定的建议价格出售产品，则该供应商不得向该零售商供应该牌子的即食面；以及
- (iii) 某些连锁零售店被指向电器供应商施压，要求接受其供货的一家本地零售商，把部分电器的价格调高至供应商所定的建议价格。

34. 个案已转介至商务及经济发展局跟进，该局完成调查后会向竞谘会提交报告。