

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

**Competition Policy Advisory Group
Report**

2006 – 2007

(中文版)

1. 引言

競爭政策諮詢委員會(競諮會)在一九九七年十二月成立，是一個由財政司司長擔任主席的高層次組織，專責研究和檢討與競爭有關的事宜，並提出意見。競諮會旨在推廣公平競爭，從而改善本港營商環境，促進企業和市場發展。

2. 競諮會自成立以來，致力確保政府的競爭政策能夠切合香港的現況，以及配合社會不斷轉變的需要。為此，競諮會在一九九八年五月發表《競爭政策綱領》(《綱領》)，說明政府競爭政策的方針：

「提高經濟效益和促進自由貿易，從而惠及消費者。」

3. 為補充《綱領》的內容，競諮會在二零零三年公布了一套指引，向各行業說明可被視為反競爭行為的營商手法。

4. 為確保香港競爭政策與時並進，繼續以公眾利益為依歸，並促進有利營商的環境，競諮會在二零零五年六月成立競爭政策檢討委員會(檢討委員會)，檢討香港競爭政策的未來方向，並就此提出建議。檢討委員會在二零零六年六月完成檢討，並建議訂立涵蓋範圍清晰的新法例，對付各行各業的反競爭行為。二零零六年十一月，政府就香港競爭政策的未來路向展開公眾諮詢。諮詢結果撮要載於**第 2 章**。

5. 競諮會專責促進香港公營及私營界別的競爭。為此，競諮會致力找出競爭受到妨礙的經濟範疇，並審視可在哪些範疇進一步促進競爭。**第 3 章**匯報近年推行新措施的進展。

6. 處理與競爭有關的投訴，屬於競諮會的主要工作。在收到投訴後，競諮會首先會把投訴轉介有關的局或部門跟進，促請他們按照既定政策盡速處理。競諮會會密切留意每宗投訴的進展，直至個案解決為止。**第 4 章**概述二零零六至零七年度解決的個案，以及尚待解決的個案現時的情況。

7. 從一個更全面的角度來看，如果香港相對其他主要城市要維持高度的競爭力，我們必須突顯我們維護高度市場紀律的決心，並在適當的情況下設立一個高度透明的規管架構。競諮會會繼續監察國際競爭政策和法例的發展，並研究如何確保本港的競爭環境符合當前國際標準。**第 5 章**扼述國際社會在促進競爭方面的最新發展。

2. 競爭政策檢討委員會

8. 二零零五年六月，競諮會宣布委任競爭政策檢討委員會(檢討委員會)，專責檢討香港的競爭政策，以確保政策切合當前的需要。二零零六年六月，檢討委員會完成檢討，向政府提交建議。檢討委員會在報告中指出，任何新的規管競爭模式均須貫徹現行的競爭政策目標。另外，新的規管制度不應人為地引進競爭，而應着眼於改善本港營商環境，以促進企業發展。

9. 檢討委員會審視其他司法管轄區的最佳做法，並考慮本港持份者關注的事項，最終認為需要透過立法確保本港的競爭政策有效推行。檢討委員會建議針對反競爭行為，訂立跨行業的新競爭法，並為執行新法例成立獨立的規管機構。檢討委員會亦建議政府草擬新競爭法前，應就檢討委員會報告提出的事宜諮詢公眾。

10. 政府參照檢討委員會的建議，在二零零六年十一月展開為期三個月的公眾諮詢，收集市民對相關問題的意見。根據諮詢期間收到的意見，競諮會注意到社會上大多數人士均支持訂立新的跨行業競爭法。持份者大體上同意檢討委員會建議的基本方針，即新競爭法不應針對市場結構，而應着眼於禁止會削弱競爭的行為。社會普遍認為，觸犯新法例應受到民事而非刑事懲處。此外，雖然該法例應涵蓋所有行業，但同時應容許規管機構可基於重大的經濟或公眾利益而給予適當豁免。

11. 公眾意見亦顯示，很多人都支持按檢討委員會的建議成立競爭事務委員會，以加強對競爭的規管。回應者普遍認同，日後的規管機構在運作上應具透明度，並在執法方面受到適當的制衡。他們亦普遍認為，競爭事務委員會應該受到一個由委任成員組成的獨立管理局監督。公眾諮詢報告已上載 www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/ConsultationReport-chi.pdf。

12. 我們已根據市民在公眾諮詢期間表達的意見，着手草擬競爭法。部分人士曾表示，實施新競爭法可能會提高經營成本，以及一旦涉及訴訟，訴訟程序可能相當費時，因而表示關注。有鑑於此，政府會繼續與公眾保持溝通，讓他們對競爭法的執行加深了解。

13. 競爭法內容複雜，範圍廣闊。為順利推展草擬法例的工作，政府在二零零七年六月委任夏佳理方和吳正和律師事務所聯同 Gilbert+Tobin，就草擬香港的競爭法提供專業意見。顧問會就制訂競爭法的各項事宜提供專業意見，並會參考其他司法管轄區有關的規管架構。

3. 近年推行措施的進度

14. 競諮會在過往的周年工作報告(年報)中概述多項促進競爭的措施，本章扼述這些措施的最新進展。

1) 為電視節目服務持牌機構擬備《分開報帳會計手冊》

15. 二零零六年八月，廣播事務管理局(廣管局)諮詢業界及香港會計師公會後，公布《分開報帳會計手冊》，以助電視節目服務持牌機構履行《廣播條例》(第 562 章)第 17 條有關分開報帳的規定。手冊為同時持有根據《電訊條例》(第 106 章)批出的電訊服務牌照的電視節目服務持牌機構提供指引，說明如何為電視廣播和電訊的業務分開報帳，確保運作具透明度，並防範交叉補貼和價格歧視等反競爭手法。

2) 為防範在農曆年宵攤位競投時出現不公平競爭的措施

16. 為維持農曆年宵攤位競投的秩序和防止不公平競爭，食物環境衛生署(食環署)在競投公告訂明，任何人在競投期間不得妨礙他人競投或致使他人放棄競投某個攤位。公告除張貼於食環署各分區辦事處和競投地點外，亦上載食環署的網站。在公開競投時，食環署職員和警務人員負責維持秩序。食環署職員預先向所有參與競投的人士宣布會錄影競投過程，以遏止不當行為。此外，競投大堂內的工作人員使用識別牌，方便台上的工作人員辨認競投者。食環署會不斷檢討競投安排，必要時會再作改善。

3) 供電行業未來的規管安排

17. 二零零六年，政府就供電行業未來的規管安排(包括如何加強業內競爭)完成兩輪公眾諮詢。政府現正與兩家電力公司磋商二零零八年後電力市場的規管安排。關於市場競爭一事，政府已公布如市場條件能夠配合，計劃於二零一八年進一步開放電力市場，並會在下一個規管期內做好準備工作。

4. 競諮會審議的個案

18. 年報檢討期內，競諮會得悉下述被指涉及反競爭行為的個案。我們根據競諮會指引所定的反競爭行為類別，盡量把這些個案分類。我們亦說明調查當局認為這些投訴是否成立，或哪部分成立。

A) 操縱價格

個案 1：就路政署定期保養合約供應瀝青物料(現正調查)

19. 二零零六年十二月，路政署接獲匿名書面投訴，指稱四名認可瀝青物料供應商就路政署公開招標的兩份定期保養合約，合謀串通。投訴人指稱，其中兩名認可供應商已「指定」為兩份保養合約的供應商。每名「指定」供應商會就有關合約，以合理價格(雖然價格高於當時市價)向有意投標者供應瀝青物料，另外三名供應商則不會供應物料，又或提高供應物料的報價，價格高於「指定」供應商的報價10%。投訴人同時要求路政署取消投標者須附上認可瀝青供應商承諾書的規定，避免投標者須與某些供應商「串連」。

20. 路政署已就這宗投訴展開調查，並會在二零零七年內向競諮會報告結果。

B) 濫用市場支配地位

個案 2：連鎖超級市場的反競爭行為(不成立)

21. 二零零六年五月，立法會工商事務委員會討論根據食米管制方案所定的食米進口規管安排，以及食米儲備量的規定。會上，有業界代表指稱，連鎖超級市場(超市)作出反競爭行為，例如以低於成本的價格發售食米，令米商感到受屈，但補充說，他們沒有證據證明有關方面施加不公平的條件。

22. 當時的工商及科技局和工業貿易署的人員會見業界代表，收集有關指稱的資料。工商及科技局亦進行檢討，以確定連鎖超市有否為了杜絕競爭而以低於成本的價格發售食米，又或把米價壓低至有可能損害消費者利益和選擇的水平。工商及科技局並無發現確實的證據，證明連鎖超市作出上述行為。

23. 此外，工商及科技局注意到：

- (a) 自二零零一年以來，超市的米價似乎逐步下降；
- (b) 二零零三和二零零四年進口米價上升；以及

- (c) 註冊食米貯存商的數目從二零零二年年底的 52 名增至二零零五年年底的 94 名。

這些資料顯示，食米市場競爭加劇，令選擇增加和售價下降。

24. 基於上述調查結果，競諮會同意，有關連鎖超市在零售食米方面作出反競爭行為的指稱不成立。

個案 3：航空公司的掠奪式定價(不成立)

25. 二零零六年七月，競諮會接獲香港旅遊業關注組的投訴，指稱航空公司以下列方式進行掠奪式定價，企圖限制競爭：

- (a) 航空公司通過自設網頁出售機票的價格，比航空公司向指定旅行社所報的票價更低；
- (b) 提供「機票加酒店」套票，藉此給予顧客更大的折扣；
- (c) 為顧客提供預訂服務和特別折扣；以及
- (d) 禁止旅行社在旅行社網頁推銷其他航空公司的產品和服務。

26. 當時的經濟發展及勞工局審視投訴內容後，發覺競諮會在二零零四年十二月曾接獲一宗類似的投訴¹。基於下列理由，該宗投訴不成立：

- (a) 網上購票為顧客增加購買機票的途徑，並可減少交易成本，因此可令消費者付出的機票價格下降；以及
- (b) 某家航空公司禁止旅行社在旅行社的網頁推銷該航空公司某些產品和服務，屬於相關航空公司與旅行社之間的商業事務。

經濟發展及勞工局認為，香港旅遊業關注組沒有提出新證據，以證明航空公司直接向顧客發售機票和相關產品，構成掠奪式定價。此外，經濟發展及勞工局指出，旅遊市場的產品更多元化，可讓顧客有更多選擇。

¹ 香港旅遊業關注組在二零零四年十二月向競諮會投訴，指稱事項包括航空公司透過本身網頁以較低價格出售機票以及機票連住宿套票，同時禁止旅行社在旅行社的網頁推銷航空公司某些產品和服務，藉此操縱價格，限制競爭。

27. 基於經濟發展及勞工局的意見，競諮會的結論是，該宗投訴不成立。

個案 4：某超級市場的反競爭行為(現正調查)

28. 二零零六年八月，一名供應商投訴某超級市場(超市)作出反競爭行為。供應商指稱：

- (a) 該超市單方面提高該供應商產品的零售價，超逾協定的水平；以及
- (b) 該供應商的產品只在該超市陳列了數月，該超市便把產品從貨架移走，擺放本身品牌的同類產品，但該超市之前表示，供應商所付費用為一年費用。

29. 競諮會把個案轉介工商及科技局。鑑於消費者委員會(消委會)審查相關的市場慣例經驗豐富，該局委託消委會跟進。競諮會將於二零零七年內審議消委會的調查結果。

個案 5：銀行採用不公平的手法(不成立)

30. 二零零七年一月，香港網上經紀協會致函證券及期貨事務監察委員會(證監會)投訴，聲稱有銀行以不公平的手法提供首次公開招股融資。該協會投訴部分銀行以下列方式歧視經紀行：

- (a) 在首次公開招股首日拒絕向經紀行提供利率報價；
- (b) 所報利率高於銀行向本身散戶所報的利率；
- (c) 拒絕向經紀行提供首次公開招股融資。

31. 該協會認為，以上行為令散戶不再光顧股票經紀行，同時推高利率(尤其是認購量極大的首次公開招股)，扭曲市場，令認購股份的申請減少，因此屬反競爭行為。該協會聲稱，一些經紀行表示有客戶因為銀行的手法而取消認購股份。

32. 證監會為此徵詢香港金融管理局(金管局)的意見。證監會參考金管局的答覆後，認為銀行並沒有進行反競爭行為。證監會就此在二零零七年二月回覆該協會。

33. 基於金管局的調查結果，競諮會認為，指稱銀行提供首次公開招股融資涉及反競爭行為的投訴不成立。

個案 6：政府電子貿易服務市場上的反競爭行為(不成立)

34. 二零零五年，商貿易服務有限公司(商貿易)指稱貿易通電子貿易有限公司(貿易通)在政府電子貿易服務市場上作出反競爭行為，並提出三項投訴。其中兩項投訴的調查結果已於二零零六年通報競諮會，並載於競諮會上一份年報。

35. 第三項投訴指稱貿易通向顧客提供選擇性折扣優惠，並與顧客簽訂獨家合約，試圖藉此維持本身在政府電子貿易服務市場上的支配地位。當時的工商及科技局委託電訊管理局的競爭事務部，針對貿易通被指採取反競爭定價政策，評估該政策對政府電子貿易服務市場的影響。

36. 電訊管理局並無發現任何證據，證明貿易通採取低於成本的定價策略。電訊管理局認為，貿易通提供的折扣惠及顧客，可視為競爭加劇的自然結果。此外，電訊管理局並無發現任何證據，證明貿易通與顧客訂立獨家合約，會嚴重阻礙新公司進軍政府電子貿易服務市場，或影響已在該市場佔一席位的公司持續經營。電訊管理局參照分析結果以及公平競爭的一般原則後，最終認為沒有確實的證據證明指稱成立。

37. 工商及科技局接納電訊管理局的結論。為決定現行政府電子貿易服務合約期滿後，應以何種模式在市場提供服務，工商及科技局當時展開了連串工作，其中一項是檢討市場運作；在檢討期間，該局承諾考慮是否需要採取額外措施，在政府電子貿易服務市場進一步推廣公平、健康的競爭。

38. 工商及科技局已通知相關服務供應商上述調查結果。

C) 聯合抵制

個案 7：婚紗及結婚用品展主辦商(不成立)

39. 二零零六年二月，一家在本港註冊的台灣婚紗攝影公司向競諮會秘書處投訴，指稱在香港會議展覽中心(會展中心)二零零五年及二零零六年年初舉行的婚紗及結婚用品展(婚紗展)中，兩名主辦商因受到其他婚紗攝影公司施壓，拒絕投訴人參展。投訴人並指主辦商限制參展公司推銷台灣及內地的婚紗攝影服務。

40. 工商及科技局就投訴展開調查，並未發現任何確實的證據證明兩名婚紗展主辦商的做法構成反競爭行為，令進軍新婚服務市場及在市場競逐的機會受到限制。該局亦得悉，投訴人在二零零六年年底開始在婚紗展參展。

41. 然而，工商及科技局認為，兩名婚紗展主辦商甄選參展商的準則缺乏透明度，要求他們留意《競爭政策綱領》。

D) 政府的政策和常規

個案 8：以單一招標方式批出人造草地合約(不成立)

42. 二零零六年四月，建築署接獲人造草地供應商亞洲體育科技有限公司的投訴。該公司指稱，建築署決定以單一招標方式，為某項目供應和鋪設「第三代」人造草地的合約，是反競爭的做法。

43. 當時的環境運輸及工務局審視這宗投訴後，認為：

- (a) 該項目確實急需採用「第三代」人造草地。根據康樂文化事務署的意見，「第三代」人造草地是唯一符合國際足球機關(即國際足球協會)所定性能標準的人造草地。這種草地的表層質感與天然草地相似，但保養費用遠低於天然草地。「第三代」人造草地可全年頻密使用，即使在惡劣天氣下仍可使用。這類人造草地球場可供使用的時段遠較天然草地球場為多，能滿足不少市民租用足球場的需求。
- (b) 合約招標時，全港只有一家公司註冊擁有「第三代」人造草地的專利。雖然侵犯註冊專利的法律責任，基本上應由產品製造商或工程承辦商承擔，但政府不應冒上承擔法律責任的風險，在已知可能存在侵權問題的情況下，公開招標採購有關產品；以及
- (c) 政府應尊重註冊專利受到的保障。同時在進行單一招標時，應遵循所需採納的採購的常規。建築署已遵循《物料供應及採購規例》第 315 及 325 條有關單一招標的程序。

44. 基於以上評審結果，競諮會認為投訴不成立。

個案 9：壟斷郵件派遞市場(不成立)

45. 二零零六年九月，香港直銷市場推廣商會(投訴人)去信投資推廣署投訴，指稱香港郵政壟斷市場，致使香港郵政可拒絕為客戶提供新服務，例如採用郵政編號、更改地址檔案、中文-英文-中文地址核證，以及生活方式／資料庫彙集。投訴人亦指出，海外一些司法管轄區正在開放郵務市場。

46. 競諮會得悉，香港郵政會按個別情況考慮是否推出新服務。香港郵政所享派遞郵件的法定專營權，不會左右香港郵政對於是否提供新服務的決定，因此不涉及競爭問題。

47. 競諮會審議該宗投訴時，曾考慮香港郵政所享的法定專營權，是否與《競爭政策綱領》相符。競諮會特別從公共政策的角度，考慮服務可靠程度和社會服務的承擔，審視香港郵政享有專營權，是否合理。競諮會亦審視香港郵政的專營權會否損害經濟效益或自由貿易。

48. 此外，競諮會明白香港郵政是國際郵務網絡的一環，須履行義務，派遞香港與世界各地之間的往來郵件。香港郵政享有的派遞郵件專營權，可以防止私人營辦商只挑選利潤最高的郵遞路線來經營，讓香港郵政以符合成本效益的方式服務市民。

49. 競諮會也留意到，對於香港郵政行使專營權，政府一向採取開放態度。舉例來說，長久以來私人營辦商都有提供本地及國際速遞服務，以滿足市場需求，這些服務對部分郵政服務構成競爭。

50. 總括來說，競諮會認為本港郵政服務市場的結構原則上與政府的《競爭政策綱領》相符。雖然如此，經濟發展及勞工局(二零零七年七月後改為商務及經濟發展局)與香港郵政會繼續檢討香港郵政專營權的範圍。

個案 10：對演藝團體的資助(有待政策檢討結果)

51. 這宗個案涉及春天舞台劇製作有限公司行政總監投訴政府，對演藝界的資助政策導致不公平競爭。他質疑政府遴選可獲資助演藝團體的準則、獲選團體可獲發放的資助金額，以及受資助團體的數目偏低，並指稱受資助團體作出反競爭行為(例如以低於市價定價)。

52. 二零零七年二月，表演藝術資助委員會(由民政事務局局長委任，就政府資助演藝團體的政策提供意見)主席與民政事務局代表接見投訴人。投訴人表明並非反對演藝團體資助及津貼制度，只是不滿現行的評審及實施安排。他認為現行資助政策無意中引致各演藝團體之間的不公平競爭。他不反對資助政策，但認為應調撥較多資源培育藝壇的年青新秀和新進藝團，而且各種藝術形式獲得的資助應有分別。他認為某種藝術形式如已獲市場支持，政府應停止資助該種藝術形式。

53. 民政事務局指出，資助演藝界體現政府的政策方針，即倡導藝術普及，並鼓勵公眾多參與及欣賞藝術。再者，表演藝術資助委員會將會檢討現行資助安排，預料會擬訂新的資助評審準則，並進行所需的評審，以及由二零零九年根據新資助模式發放資助金，確保演藝界公平競爭。

54. 民政事務局將會告知競諮會有關資助委員會的檢討結果。

個案 11：政府在數碼貿易運輸網絡有限公司的投資(不成立)

55. 商貿易服務有限公司(商貿易)先後在二零零六年一月和二月向競諮會秘書處投訴。兩宗投訴主要的指稱如下：

- (a) 政府揀選貿易通開發和經營數碼貿易運輸網絡(數碼貿易)系統的過程並不公平，且欠缺透明度；
- (b) 政府注資數碼貿易運輸網絡有限公司(數碼貿易公司)會令市場以為政府偏袒數碼貿易公司，令有意投資開發數碼貿易系統的私營機構卻步；以及
- (c) 貿易通利用政府在數碼貿易公司的投資作為宣傳工具，為本身業務建立競爭優勢。

56. 當時的經濟發展及勞工局就上述指稱展開調查，發現：

- (a) 政府揀選貿易通開發和經營數碼貿易系統的過程公平；
- (b) 業界要求政府以持股和參與企業管治的方式支持設立一個中立而非專營的平台。政府回應上述訴求，因而決定注資數碼貿易公司。該項投資既獲得香港物流發展局支持，亦得到立法會財務委員會批准；以及
- (c) 貿易通被指利用政府在數碼貿易公司的投資作為宣傳工具，但沒有證據證明指稱屬實。

57. 基於上述調查結果，競諮會最終認為三項指稱均不成立。

5. 與國際組織的溝通合作

1) 亞洲太平洋經濟合作組織(亞太經合組織)

58. 亞太經合組織競爭政策和放寬規管小組(該小組)，是各成員經濟體系討論競爭政策和放寬規管事宜的主要平台。該小組同時推動各成員討論如何切實推行《亞太經合組織促進競爭及規管改革原則》。二零零七年一月，該小組在澳洲坎培拉舉行會議。

59. 除周年會議外，該小組亦與亞太經合組織其他小組和國際組織合作推行計劃，鼓勵各成員在競爭政策和放寬規管的範疇交流意見和提升能力。這些計劃包括亞太經合組織與經濟合作及發展組織(經合組織)共同制訂的《規管改革綜合核對清單》(《清單》)；《清單》協助亞太經合組織各成員「自行評估」規管改革工作。自二零零六年七月起，該小組把《清單》列為集體行動計劃項目。中國香港(香港)參照《清單》，就競爭政策和市場開放程度進行了自我評估，並於二零零六年九月向亞太經合組織經濟委員會提交文件。

60. 二零零六年八月，第二屆亞太經合組織競爭政策培訓課程在泰國曼谷舉行，香港政府應該小組的邀請，委派兩名官員出席。培訓課程由泰國內貿部與日本公平貿易委員會合辦。

61. 亞太經合組織現正制訂競爭政策的模範措施，供各成員在討論或商議區域貿易及自由貿易協議時參考；該份文件並無約束力。香港曾在制訂過程中盡一分力。

2) 世界貿易組織(世貿組織)

62. 二零零六年十二月，世貿組織在日內瓦就香港的貿易政策進行第五次檢討，其間競爭政策是世貿成員發言的範疇之一。香港代表團告知世貿成員，香港現正對競爭政策架構進行檢討。成員亦得悉香港正進行公眾諮詢，諮詢完結後，香港特區政府會就競爭政策的未來路向制訂建議。目前世貿組織並沒有任何平台就競爭問題作積極商議。

3) 國際貨幣基金組織

63. 國際貨幣基金組織在其《香港的二零零六年第四條款磋商工作人員報告》中指出，香港特區政府着重維持靈活的市場和健全的體制，是適當的做法；這些傳統優勢有助保持香港經濟的競爭力。對於香港可能制定競爭法，國際貨幣基金組織表示歡迎，因為競爭法有助鞏固這些傳統優勢。