

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2008 – 2009

(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切合香港，以及能讓香港維持競爭優勢。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，向各行業說明可以被視為反競爭的行為。

4. 為確保香港競爭政策與時並進，繼續維護市民大眾利益，並締造有利營商的環境，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)，職責是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，並發表報告建議政府制定跨行業競爭法，以及成立獨立的競爭事務委員會執行新法例。

5. 二零零六年十一月，政府就香港競爭政策的未來路向展開為期三個月的公眾諮詢。意見顯示，社會十分支持制定跨行業競爭法，但部分商界持份者關注新法例可能會對企業(特別是中小企)的正常業務運作，造成負面影響。為了回應這些疑慮，我們在二零零八年五月發表諮詢文件，概述競爭法的詳細建議內容。**第 2 章**概述兩輪公眾諮詢的結果。

6. 我們現正著手草擬《競爭條例草案》，目標是在二零零九至一零立法年度內向立法會提交草案。我們一直與政府各政策局及部門緊密合作，跟進於公眾諮詢時收到的意見，以及解決《競爭條例草

案》內各項技術、法律和政策問題。**第 3 章**概述有關草擬《競爭條例草案》的最新進展。

7. 二零零八至零九年度，競諮會繼續其主要工作，即處理與競爭有關的投訴。競諮會會按照既定政策把收到的投訴轉介有關的局或部門作即時跟進，並會密切留意每宗投訴的進展，直至個案解決為止。**第 4 章**概述二零零八至零九年度內解決的個案，以及尚待解決個案的現時情況。

8. 我們致力以高度市場紀律為基礎，並在適當的情況下設立一個高度透明的規管架構，使香港能在主要經濟體系中維持高度的競爭力。在這方面，競諮會會繼續監察國際競爭政策和法例的發展。**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

9. 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)，專責檢討競諮會的組成和功能，並就本港競爭政策的未來方向提供建議。二零零六年六月，檢討委員會完成檢討，向政府提交建議。檢討委員會審視了其他司法管轄區的最佳做法，並在考慮本港持份者關注的事項後，最終認為需要透過立法確保本港的競爭政策有效推行。檢討委員會建議訂立新的跨行業競爭法藉以對付各行各業的反競爭行為，並為執行新法例成立獨立的規管機構。

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。公眾意見亦顯示，大部分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。公眾諮詢報告可見於 www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/ConsultationReport-chi.pdf。

11. 由於部分持份者關注新法例可能會對企業(特別是中小企)的正常業務運作造成負面影響，政府在二零零八年五月就競爭法的建議主要內容，展開另一輪為期三個月的公眾諮詢，以回應這些關注。政府在這次諮詢中共收到超過170份來自個人及商業組織的書面意見，結果顯示社會普遍支持諮詢文件內的建議，但回應者對某些具體建議，例如執行新法例的組織安排、行為規則的清晰度及豁免和豁免機制等表示關注。政府已分析收到的意見，並就這些回應編制了一份報告，有關報告已上載於 www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/Consultation_Report_30_9.pdf。

3. 草擬《競爭條例草案》的進展

12. 為期三個月的“競爭法詳細建議”公眾諮詢完結後，我們徵詢有關各局和部門的意見，然後全力草擬《競爭條例草案》。我們會因應諮詢期間收到的意見，完善部分原來建議。

13. 關於競爭規管制度的組織安排，我們現正考慮由原定的民事執法模式執行《競爭條例草案》改為司法模式。根據司法模式，競爭事務委員會只負責調查個案和提出檢控，而競爭事務審裁處會被設立為司法機構轄下的特別法庭，負責審理及判決所有涉及競爭法的個案，並聆訊各行各業的私人訴訟。

14. 為使法例更加清晰，我們會在禁止反競爭行為的概括條文內列舉反競爭行為的部分例子，並規定競爭事務委員會須在諮詢公眾後，制定詮釋和實施競爭法的規管指引。

15. 最新構思的豁免和豁除安排是，《競爭條例草案》不適用於政府活動，而除另有指明的法定機構外，法例亦不會涵蓋法定機構。所有“不獲豁免”的法定機構均會列於一份附表，而該附表會由立法會審議。我們正與各局和部門商討其轄下法定機構的豁免安排。

16. 二零零八年十二月十六日和二零零九年三月三十日，我們先後在立法會經濟發展事務委員會會議上匯報上述修訂。我們致力在二零零九至一零立法年度向立法會提交《競爭條例草案》。

4. 競諮會審議的個案

17. 年報檢討期內，競諮會收到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。我們亦指出相關政策局或部門在調查後認為這些投訴是否成立，或哪部分成立。

A) 操縱價格

個案 1：船公司徵收緊急燃油附加費(不成立)

18. 二零零八年六月，一個行業公會把該會新聞稿和會員通告副本抄送競諮會秘書處，投訴八家船公司就台灣—香港／華南貨運航線徵收緊急燃油附加費(附加費)。該公會指出，該八家船公司合共經營差不多所有台灣—香港／華南線貨運服務。該公會指稱，有關的八家船公司集體徵收附加費，屬於反競爭協議。

19. 這宗個案已轉交運輸及房屋局調查。調查結果包括：

- (a) 八家船公司全不承認曾事先討論此事，而且並無確實證據證明該等公司曾進行討論；以及
- (b) 八家船公司中，有五家在新收費實施前已取消徵收附加費或將收費對象由香港收貨人改為繳付運費的一方，這改變了附加費的根本性質。餘下的三家船公司其後相繼取消徵收附加費。運輸及房屋局從業界協會得知，部分船公司更退還已收取的費用。

20. 基於上述調查結果，競諮會認為**投訴不成立**。

B) 不公平或歧視性的準則

個案 2：飲食業的涉嫌反競爭行為(不成立)

21. 二零零八年十二月，競諮會秘書處接獲一家咖啡店經營者的投訴，指一家本地快餐連鎖店可能有反競爭行為。投訴人指稱，該本地快餐連鎖店向其合營伙伴施壓，要求其合營伙伴停止向投訴人的其中一間分店供應某個品牌的咖啡豆，以干擾投訴人的正常業務運作。

22. 投訴已轉交食物及衛生局調查。該局作出以下結論：

- (a) 沒有證據顯示本地快餐連鎖店曾向其合營伙伴(咖啡豆供應商)施壓，要求停止向投訴人供應咖啡豆；
- (b) 咖啡豆供應商及其代理人是根據與投訴人訂立的合約採取行動；及
- (c) 停止向投訴人的其中一間分店供應咖啡豆的決定，似乎是由投訴人及咖啡豆供應商之間的商業糾紛所引起。這類決定並不在指引所涵蓋的範疇，而拒絕向合約訂明以外的分店供應咖啡豆並不足以構成「反競爭行為」。

23. 基於以上觀點，競諮會認為**投訴不成立**。

C) 濫用市場支配地位

個案 3：香港付貨人委員會就進／出場管理費提出的投訴(成立)

24. 二零零八年二月及三月，香港付貨人委員會(付貨人委員會)就實施徵收進／出場管理費致函香港貨櫃儲存及維修商會有限公司(貨櫃儲存及維修商會)，並將函件的副本抄送競諮會秘書處。該會指稱由二零零八年三月十六日起，貨櫃儲存及維修商會會員聯合開徵

10 元的進／出場管理費。付貨人委員會認為新收費有壟斷成分，違反競爭原則。根據行業一貫的安排，作為其貨運服務的一部分，班輪公司需向付貨人提供空的貨櫃，而付貨人（或其運輸商）會到班輪公司指定的貨櫃堆場提取貨櫃。

25. 這宗投訴已轉交運輸及房屋局調查。調查結果如下：

- (a) 貨櫃儲存及維修商會二零零八年二月宣布收取「管理費」的函件，實為其屬下會員將自同日起收取相同數額的「管理費」的公告，這顯示有關決定有聯合定價之嫌；
- (b) 雖然貨櫃儲存及維修商會表示收取「管理費」後會提升服務水平及效率，但該會並沒有公布詳細的措施，而據業界反映，堆場在收取「管理費」後服務質素未見有明顯改善；以及
- (c) 貨櫃儲存及維修商會轄下會員就貨櫃碼頭以外堆場業務的市場佔有率相當高。貨櫃車司機及付貨人只能根據船公司指示到指定的堆場交收貨櫃，即使他們認為「管理費」不合理，也不能選擇其他堆場服務提供者。

鑑於上述情況，競諮會認為貨櫃儲存及維修商會會員收取「管理費」的安排涉及操縱價格。因應競諮會的指示，運輸及房屋局已去信貨櫃儲存及維修商會，告知其會員合謀收取「管理費」的做法乃屬反競爭行為，並促請它們停止收取「管理費」。運輸及房屋局亦已去信付貨人委員會，建議其會員應與班輪公司（或其代理人）在合約上清晰闡明相關的貨運費用。該局同時去信香港定期班輪協會（其會員代表大部分有船隻停靠香港港口的班輪公司），促請其會員與其代理人釐清向付貨人或運輸商收取的費用。

個案4：某收費電視持牌機構終止服務的做法涉嫌屬反競爭行為(現正調查)

26. 二零零八年五月，廣播事務管理局(廣管局)將一家本地收費電視節目服務持牌機構(A持牌機構)針對另一家收費電視持牌機構(B持牌機構)的投訴轉交給競諮會秘書處。投訴指稱 B持牌機構防止用戶終止服務並改用其他收費電視服務的做法，具有防止、扭曲或在相當程度上限制電視節目服務市場競爭的目的或效果，違反《廣播條例》(第562章)第13及／或14條的規定。廣管局隨後展開調查。

27. 二零零八年十月，廣管局已初步完成調查，結果指出 B持牌機構未有違反《廣播條例》(第562章)第13及／或14條的規定。同年十一月，A持牌機構向廣管局提出上訴。廣管局現正根據《廣播條例》的既定程序處理該上訴個案，並已向競諮會匯報最新進展。

個案5：有關網上拍賣服務供應商的營商手法的投訴(不成立)

28. 二零零九年三月，一間商會去信競諮會秘書處投訴，針對一家網上拍賣服務公司作出多項指稱。

29. 商會指稱，該網上拍賣服務公司壟斷香港的網上拍賣平台，並對客戶訂立不公平政策；商會亦指稱這些政策損害本港的公平自由貿易。商會的投訴主要是關於拍賣服務公司濫用其市場支配地位，單方面更改服務條款以限制賣方在拍賣服務網站刊載詳細聯絡資料。

30. 這宗投訴已轉介政府資訊科技總監辦公室，從資訊科技發展和政府競爭政策的角​​度展開調查。政府資訊科技總監辦公室認為拍賣服務公司縱然有可能在香港網上拍賣服務市場上擁有支配地位，但並無客觀證據顯示拍賣服務公司限制刊載詳細聯絡資料的條款構成濫用市場地位，或削弱網上拍賣服務市場內的競爭。

31. 競諮會檢討了上述的調查結果，並接受政府資訊科技總監辦公室所下的結論，認為**投訴不成立**。競諮會亦指出日後推行的競爭法或會針對這類企業濫用市場支配地位，以達到具防止、限制或扭曲競爭的目的或效果的行為。二零零九年十一月，政府資訊科技總監辦公室已將調查結果及競諮會的補充觀點告知投訴人。

個案 6：政府電子貿易服務市場的涉嫌反競爭行為(不成立)

32. 二零零九年一月，數間機構共同向商務及經濟發展局投訴，指稱兩家政府電子貿易服務供應商(服務供應商)的其中一家，即貿易通電子貿易有限公司(貿易通)，曾以低於成本的價格經營。商務及經濟發展局其後將投訴轉交競諮會秘書處。

33. 政府電子貿易服務是指貿易商以電子方式向政府提交貿易文件的前端服務。政府透過合約方式委聘服務供應商提供服務，現時服務供應商有兩家。由於部份貿易商受資訊科技設備所限，無法直接以電子方式提交文件，因此我們要求服務供應商提供服務，把貿易商的紙張文件轉換為電子文件，然後傳送給政府。服務供應商可自設服務中心以及／或與其他營辦商合作，以提供有關服務。投訴機構原本是與該服務供應商合作提供紙張文件轉換服務的營辦商。

34. 投訴機構指稱，在它們與有關服務供應商中止合作關係後，該服務供應商在二零零八年十二月八日至十八日期間，兩度就進出口報關單(政府電子貿易服務涵蓋的六份貿易文件之一)調低紙張文件轉換服務的價格，意圖逼使投訴機構也作出相類的減價行動。當時指稱經調低的收費有效期至二零零九年二月二十八日。

35. 商務及經濟發展局已請電訊管理局的競爭事務專家協助調查。考慮到貿易通及其他現有經營者(包括認可的來源證簽發機構、銀行及香港郵政)的市場佔有率、有關服務的性質、其他經營者是否容易進入

市場及與個案相關的資料後，商務及經濟發展局認為貿易通在上述期間進行的減價行動並無反競爭成份。競諮會接受以上的調查結果，並斷定有關投訴並不成立。商務及經濟發展局已就調查結果通知相關機構。

D) 政府的政策和常規

個案 7：有關入境事務處推行旅客自助出入境檢查系統伸延計劃的招標工作(不成立)

36. 二零零五年十一月，政府招標承投「為入境事務處於新管制站推行旅客自助出入境檢查系統和車輛(司機)自助出入境檢查系統供應硬件和軟件，包括設計、送貨、安裝、試機、保養及有關服務」(A項投標)，以便在新管制站裝設檢查系統。政府物流服務署(物流署)共收到三份標書。經評審標書和徵詢法律意見後，物流署援引《世界貿易組織政府採購協定》(《世貿採購協定》)第XIII.4(b)條，以公眾利益為理由，建議中央投標委員會取消旅客自助出入境檢查系統的招標。二零零六年七月，中央投標委員會批准取消該項招標。

37. 二零零六年十二月，物流署署長同意基於系統相容及通用理由，以局限性招標方式邀請現有兩間承辦商，承投「為推行旅客自助出入境檢查系統的伸延計劃供應軟件和硬件，包括設計、送貨、安裝、試機、保養及有關服務」(B項投標)。事前，律政司根據入境事務處(入境處)處長提出的理據，確定可援引《世貿採購協定》)第XV.1(d)條，採用有限度招標程序。到截標日期，物流署只收到一份報價。二零零七年八月，物流署根據中央投標委員會的建議，把合約批給唯一的投標者。

38. 二零零七年十月，中央投標委員會接獲有關批准和批出B項投標的投訴，其後並將投訴轉交競諮會秘書處。投訴人為A項投標其中一個投標者。投訴人指稱：

- (a) 當局未有向投標者／供應商提供政府所擁有的相關文件、軟件模組及源碼，以及明確要求投標者／供應商的系統與管制站已投入服務的系統銜接，特意把二零零六年十二月發出的B項投標作出局限，只准現有承辦商參與，但卻把投訴人及其他有意供應商摒諸門外；以及
- (b) B項投標嚴重違反《世貿採購協定》第XV條第1段，以及政府採購政策，即為供應商提供平等機會，參與或競投政府採購。招標過程並不公平、公開、透明，也不存在競爭。B項投標偏袒獲邀的供應商，而歧視投訴人及其他供應商。

39. 競諮會秘書處將有關投訴轉介物流署及入境處調查。物流署及入境處均認為，如果由新承辦商在當時已投入運作的系統上，加裝自助出入境檢查伸延計劃的系統，新設備及服務將不能與現有的系統相容。即使改裝有關系統，預計涉及的開支亦非常龐大。再者，升級及改裝系統將影響系統的穩定和性能，令系統的相容性出現問題。此外，這改變亦會導致與現有兩間承辦商的合約中，有關維持系統性能及完整性的責任方面出現問題。最後，如果由新承辦商提供服務，入境處將要採購的設備及服務，便不能與已投入服務的系統或設備通用。因此，採用局限性招標的安排實屬合理。

40. 基於以上調查結果，競諮會同意物流署及入境處所下的結論，認為**投訴人的指控並不成立**，並在二零零八年八月將結果知會中央投標委員會。中央投標委員會已在二零零八年八月回覆投訴人。

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)

41. 亞太經合組織競爭政策與法律小組(該小組)(於2008年前名為競爭政策和放寬規管小組),是各成員經濟體系討論競爭法規及政策事宜的主要平台。該小組致力推動成員經濟體系之間對區內競爭法規和政策的了解,以研究對貿易和投資往來的影響,並尋求可作技術性合作和提升能力的領域。

42. 除周年會議外¹,該小組亦與亞太經合組織其他小組及國際組織合作推行計劃,鼓勵各成員在競爭法規及政策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在二零零五年共同制訂的《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。為進一步推展已實施的規管改革工作,秘魯在二零零八年八月舉辦「規管及提升運輸基礎設施效率的最佳做法」研討會,目的在於推動亞太經合組織成員之間就運輸基礎設施的規管及競爭政策經驗交換資訊。此外,兩名香港理工大學教授獲提名擔任研討會講者,分享中國香港在港口規管政策及效率的成功經驗。

43. 自二零零五年起,該小組每年均會舉辦與競爭政策特定範疇有關的培訓課程。該培訓課程旨在推動《亞太經合組織促進競爭及規管改革原則》。培訓課程為亞太經合組織成員,特別是發展中經濟體系,提供提升能力的技術合作與支援。

¹ 該小組已於二零零九年二月在新加坡舉行會議。

44. 此外，負責競爭政策與法律小組的經濟委員會亦有參與有關競爭政策的工作。於經濟委員會下，二零零七年成立的競爭政策主席之友，致力為「領導人實施結構改革議程」擬訂競爭政策未來工作計劃，此計劃目的包括：

- 增加成員對競爭政策對經濟增長的重要性的認識；
- 向成員灌輸關於推行有效競爭制度所需的實際因素的知識，包括體制的安排、競爭法的實施及制度的執行等各方面；及
- 為成員提供政府如何在主要基建行業，如運輸、電力與電訊等行業，促進市場競爭的具體指引

45. 此主席之友機制，是為了確保經濟委員會的工作計劃能反映各成員經濟體系的關注事項，並為經濟委員會直至二零一零年的工作提供指引。

46. 在二零零八年亞太經合組織貿易部長會議上，各部長通過競爭政策的模範措施。香港曾在制訂過程中盡一分力。

47. 在二零零八年高級官員總結會議中，經濟委員會主席提交了以競爭政策為主題的《二零零八年亞太經合組織經濟政策報告》。該報告分享了各成員經濟體系對通過及執行競爭政策的做法，重點載列了亞太經合組織有關競爭政策的活動與成就，亦有助制定未來競爭政策工作的焦點。

2) 世界貿易組織(世貿組織)

48. 在過去數年，世貿組織並沒有就貿易與競爭政策這課題進行商討。

49. 在二零零六年十二月，世貿組織就中國香港的貿易政策進行第五次檢討。中國香港代表團告知世貿成員，中國香港正對其競爭政

策架構進行檢討。成員亦得悉在公眾諮詢完結後，香港特區政府會就競爭政策的路向制訂建議。

3) 國際貨幣基金組織

50. 國際貨幣基金組織在其《香港的二零零八年第四條款磋商工作人員報告》中指出，香港特區一直以來都能在不同服務行業內不斷創新，令生產力穩步提升。此外，國際貨幣基金組織認為，近期在訂立與國際標準接軌的競爭法方面取得的進展，將有助提升香港的競爭力。