

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2010 – 2011

(中文版)

1. 引言

競爭政策諮詢委員會(競諮會)於一九九七年十二月成立，由財政司司長擔任主席，專責研究和檢討與競爭有關的事宜，並提出意見。競諮會致力推廣政府政策，通過推動可持續競爭，提升經濟效益和促進自由貿易，從而讓商界和消費者皆可得益。

2. 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目標。綱領為促進不同行業的競爭定下了整體政策框架。為補充《綱領》的內容，競諮會在二零零三年公布了一套指引，向各行業說明可能被視為反競爭的行為。

3. 鑑於社會對香港應否引入競爭法這個議題的持續關注，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)，負責檢討香港競爭政策的未來方向，並就此提出建議。二零零六年六月，檢討委員會向競諮會提交報告，建議政府制定新的跨行業競爭法。

4. 二零零六年十一月，政府為收集公眾對制定跨行業競爭法的意見，展開為期三個月的公眾諮詢。公眾意見顯示，雖然商界關注新法例對企業(特別是中小企)的運作可能帶來的影響，但社會十分支持制定跨行業競爭法。因應這些疑慮，政府在二零零八年五月就競爭法的詳細建議，進行另一輪公眾諮詢。大部分公眾意見都支持制定競爭法及諮詢文件載列的詳細建議。

5. 在完成二零零八年的公眾諮詢後，政府着手草擬《競爭條例草案》(《條例草案》)，目標是履行政策承諾，在二零零九至一零立法年度內提交《條例草案》。二零一零年七月十四日，政府向立法會提交《條例草案》。**第2章**概述《條例草案》的最新進展。

6. 競諮會致力促進香港公營和私營界別之內的競爭。為此，競諮會致力找出競爭受到妨礙的範疇，以及檢視可以促進競爭的領域。

本工作報告**第 3 章**概述政府在二零一零至一一年度採取了的一項有利於競爭的新措施。

7. 在本年度內，競諮會繼續檢視與競爭有關的投訴，並把投訴轉介至相關決策局或部門根據既定政策跟進處理。**第 4 章**概述本年度內完成調查的投訴，以及尚未完成個案的最新情況。

2. 《競爭條例草案》的最新情況

8. 政府在二零一零年七月向立法會提交《條例草案》。《條例草案》旨在阻遏和禁止各行各業的業務實體進行具有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果的不當行為和其他反競爭行為。《條例草案》的全文載於商務及經濟發展局轄下工商及旅遊科的網頁 (<http://www.cedb.gov.hk/citb>)。

9. 儘管社會大眾對制定跨行業競爭法已有共識並廣泛支持，但部分持份者，尤其是商界就《條例草案》的若干條文表示關注。這些關注主要圍繞以下幾個範疇：

- (a) 商界(特別是中小企)難以掌握和遵從針對反競爭協議的概括禁止條文(即第一行為守則)；
- (b) 低額模式安排(即低於若干準則的協議因一般不會對競爭造成顯著影響而獲得豁免)應於法例中訂明，為中小企提供更多的確定性；
- (c) 罰款上限訂於違規業務實體進行違規行為的每一年的全球營業額的 10%過嚴；
- (d) 大企業或會利用獨立私人訴訟權利，騷擾中小企；
- (e) 競爭事務委員會可於違章通知書中要求付款，或對中小企構成沉重負擔；以及
- (f) 《條例草案》的第一行為守則(關乎反競爭協議)和第二行為守則(關乎濫用相當程度的市場權勢)適用於電訊業以外的合併活動，有違政府表明不會在《條例草案》下規管這類合併活動的政策。

10. 政府同意有需要回應立法會《條例草案》委員會和商界就《條例草案》可能對商界尤其是對中小企帶來影響的意見。考慮到整體商界以及中小企的關注，普羅大眾對跨行業競爭法能有效打擊反競爭行為的期望，以及香港的實際情況，政府於二零一一年十月，就《條例草案》向《條例草案》委員會提出以下修訂建議：

- (a) 區別對待嚴重的反競爭協議和非嚴重的反競爭協議，並以較寬鬆的執法手段處理非嚴重的反競爭協議。嚴重的反競爭協議包括涉及操縱價格、圍標、分配市場和限制產量的協議；
- (b) 在《條例草案》中訂明低額模式安排；
- (c) 把罰款上限修訂為違規業務實體本地營業額的 10%，為期最長三年；
- (d) 從《條例草案》中刪除提出獨立私人訴訟的權利；
- (e) 刪除違章通知書中的付款要求；以及
- (f) 在競爭行為守則的規管範圍之中剔除合併活動，以體現政府在現階段不擬規管除電訊業外的跨行業合併活動的政策意向。

11. 政府會繼續就《條例草案》的審議工作與立法會緊密合作，並着力推動《條例草案》於二零一一至一二立法年度內通過。

3. 新措施

12. 競諮會注意到在本年度內，電訊管理局局長(電訊局長)採取了以下措施，以促進競爭和消除反競爭行為。

協助持牌人遵守《電訊條例》下的競爭條文的指引

13. 為確保在香港全面開放的電訊市場上的競爭公平而有效，電訊局長完成三輪公眾諮詢後，在二零一零年十二月公布《協助持牌人遵守〈電訊條例〉下的競爭條文的指引》。該指引涵蓋的競爭條文包括在《電訊條例》(第 106 章)中關於以下範疇的條文：反競爭行為(第 7K 條)；濫用支配優勢(第 7L 條)；以及不得歧視(第 7N 條)。指引解釋電訊局長會如何詮釋和引用相同的競爭條文，並闡述條文所禁止的各種行為，以期創造公平的競爭環境，讓所有大小參與者都能依據效益高低在市場上公平競爭。

14. 在跨行業的競爭法實施後，《電訊條例》第 7K、7L 和 7N 條將予以廢除。電訊局長與日後成立的競爭事務委員會將擁有共享管轄權。《電訊條例》下的競爭條文仍會適用於在競爭法生效前所作出的禁止行為，即使有關調查可能在競爭法生效後才展開。

4. 競諮會審議的個案

15. 在本年度內，競諮會注意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。以下部分亦交代競諮會在考慮相關決策局或部門的調查後是否認為這些投訴全部及部分成立。

A) 聯合抵制

個案1：旅遊業的涉嫌反競爭行為（並無實據）

16. 二零一零年八月，競諮會秘書處接獲一宗關於旅遊業反競爭行為的投訴。任職某旅行社的投訴人指稱一個採用會員制並專營某地區市場的旅遊業協會（協會）作出反競爭行為。投訴人指稱：

- (a) 該旅行社管理層出現人事變動後，協會隨即取消其會籍，並要求該旅行社繳付重新入會費用，但遭該旅行社拒絕；
- (b) 協會向專營接待該地區市場旅客的商舖表示，如有商舖接待該旅行社所安排的旅行團，協會會員將停止安排旅行團光顧該些店舖；以及
- (c) 協會通知其會員不應聘用任何曾為該旅行社工作的導遊。

17. 競諮會秘書處將投訴轉介旅遊事務署調查。署方曾接觸投訴人安排訪問以了解個案詳情，但投訴人拒絕提供進一步資料。雖然署方已向投訴人確保有關調查將會保密，並且在未徵得其同意前，其身分或該旅行社的資料將不會被公開，然而投訴人仍清楚表明不希望署方接觸協會或其他人士以收集資料。署方向投訴人解釋，如缺乏詳細資料或協會對有關指稱的回應，署方將難以調查該宗投訴。投訴人確認了解上述情況。

18. 根據政府的《競爭政策綱領》，某項業務是否違反競爭原則，決定性的因素是該業務是否濫用其市場支配地位，限制進入市場的機會和市場內競逐的機會，引致減低經濟效益或妨礙自由貿易，從而損害香港的整體利益。為了確定投訴人的指控是否屬實，以及該個案是否成立，署方必須掌握有關協會處理該旅行社會籍時的相關情況以及取消會籍對該旅行社的影響等資料。由於投訴人提供的資料非常有限，署方無法核實投訴人的指稱，亦缺乏其他從公開途徑可取得的資料以協助核實有關指稱。基於資料有限，有關的投訴未能成立。

19. 競諮會同意署方的結論，認為沒有實據顯示協會作出反競爭行為。署方已將調查結果通知投訴人。

個案2：醫療專業的行業組織被指作出反競爭行為(現正調查)

20. 二零一一年十月，競諮會秘書處接獲消費者委員會轉介一宗涉及醫療行業並與競爭有關的投訴。投訴人是醫療界的專業團體，投訴指稱如醫生不向某醫療專業的行業組織(該組織)指定的服務提供者投購專業彌償保險，則不獲准在該組織成員的地方收症。投訴人指該組織的做法屬反競爭行為。

21. 這宗個案已轉介至食物及衛生局跟進，該局完成調查後會向競諮會提交報告。

B) 濫用市場支配地位

個案3：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)

22. 《廣播條例》(第562章)第13(1)條禁止電視節目服務牌照持牌機構從事廣播事務管理局(廣管局)認為目的在於防止、扭曲或在相當程度上限制電視節目服務市場競爭的行為，或會有如此效果的行為。第14(1)條禁止在電視節目服務市場處於支配優勢的持牌機構，

濫用其支配優勢。《廣播事務管理局條例》(第 391 章)第 11A(1)條列明，任何人均可以書面向廣管局投訴持牌機構違反《廣播條例》第 13(1)或 14(1)條的規定。

23. 二零零八年五月，廣管局接獲一家本地收費電視持牌機構(持牌機構 A)對另一家本地收費電視持牌機構(持牌機構 B)所提出的投訴。投訴指稱持牌機構 B 防止用戶終止其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，因此違反《廣播條例》第 13 及／或 14 條的規定。廣管局隨後根據《廣播事務管理局條例》及既定程序處理這宗投訴。

24. 二零零八年十月，廣管局初步完成調查，並裁定持牌機構 B 未有違反《廣播條例》第 13 及／或 14 條的規定。同年十一月，持牌機構 A 就廣管局對這宗投訴的決定提出上訴。該上訴個案現正根據《廣播條例》所訂明的程序處理。

*個案 4：某本地免費電視持牌機構的做法涉嫌屬反競爭行為
(現正調查)*

25. 二零零九年十二月，廣管局接獲一家本地免費電視持牌機構(持牌機構 C)的投訴，指稱另一家本地免費電視持牌機構(持牌機構 D)的多項做法涉嫌屬反競爭行為，濫用其於電視節目服務市場的支配優勢。被指涉嫌屬反競爭行為的做法包括：對藝人施加不公平的限制，以及向承諾不在持牌機構 C 播放廣告的廣告商提供更多折扣。廣管局亦接獲公眾多宗投訴，指持牌機構 D 對藝人施加不公平的限制。

26. 二零一零年八月，廣管局就投訴個案完成初步調查。廣管局考慮了初步調查的結果及獨立顧問的意見後，決定對這宗投訴展開全面調查，並要求該兩家持牌機構及其他相關人士提供進一步的資料，以便廣管局對投訴作出裁決。有關的全面調查正在進行當中。

個案 5：某本地電訊公司被指作出反競爭行為(現正調查)

27. 一家本地電訊公司(持牌機構 E)在二零零八年六月向電訊局長投訴，指稱另一電訊公司(持牌機構 F)於二零零八年六月至二零零九年四月期間，把固定與流動互連費調高 25%，由每分鐘 4.36 仙增加至每分鐘 5.45 仙，是屬於反競爭行為，並違反《電訊條例》(第 106 章)第 7K、L 和 N 條(競爭條文)。調查為期兩年多(由二零零八年至二零一零年)，涉及分析兩家電訊公司和其他一些流動網絡營辦商提交的經濟證據和申述。

28. 二零一零年十一月，電訊局長完成調查，並裁定投訴不成立。二零一零年十一月中，持牌機構 E 根據《電訊條例》第 32N 條，就電訊局長的決定向電訊(競爭條文)上訴委員會(上訴委員會)提出上訴。持牌機構 F 亦向上訴委員會提出上訴，聲稱該公司雖然對電訊局長作出其沒有違例的決定不提出異議，但反對電訊局長在市場定義、持牌機構 F 的市場優勢，以及定價評估等方面的調查結果和意見。上訴程序仍在進行當中。

個案 6：香港貿易發展局(貿發局)在展覽業涉嫌有反競爭行為 (現正調查)

29. 二零零九年十一月，一家私營貿易展覽主辦商向競諮會秘書處投訴，指稱貿發局在發展其展覽業務時作出反競爭行為。該投訴人認為，貿發局於展覽業的市場份額不斷擴大，乃基於其法定公營機構的身分受政府資助並獲政策支持，從而具有不公平的優勢，同時亦基於貿發局利用對主要展覽場地的支配力量，排斥私營貿易展覽主辦商。

30. 競諮會秘書處與投訴人就若干程序事項達成共識後，現正調查個案，完成調查後會向競諮會提交報告。

個案 7：某屋苑業主立案法團涉嫌的反競爭行為(不成立)

31. 二零一零年五月，競諮會秘書處接獲跑馬地一名居民的投訴。投訴人指有關其屋苑的業主立案法團(法團)把樓宇的管理服務與清潔及垃圾清理服務綑綁的決定屬反競爭行為，剝奪了他選擇不採用其屋苑集中處理垃圾服務的權利。投訴已轉介民政事務總署調查。在調查這宗個案並研究物業管理行業的性質後，民政事務總署認為對法團的投訴並不成立。民政事務總署的調查結果如下：

- (a) 該法團並不是垃圾清理服務及樓宇管理服務的提供者，法團並不能把上述兩項服務的銷售“綑綁”在一起。法團是在特別業主大會上，以過半數票通過決議決定聘請一家物業管理公司提供樓宇管理服務，以及代表法團聘請和監督另一家公司提供清潔和垃圾清理服務。此外，並沒有資料顯示，由法團所選的物業管理公司以綑綁形式去提供上述兩項服務；
- (b) 物業管理行業的範圍是多方面的，由一家物業管理公司提供及／或管理一系列的服務，例如保安護衛服務、清潔及垃圾清理服務、財務及會計服務、管理泳池及其他康體設施等，亦十分常見。這些服務可以由一家物業管理公司提供，亦可以由一家管理公司所管理的不同公司提供。事實上，法團的決定可以從其有利競爭的好處來解釋。首先，由法團替所有業主聘請垃圾清理服務，而不是由每個業主自行聘請，會帶來較大的經濟效益。此外，垃圾清理及清潔服務不只是為每個單位提供，而是包括屋苑的公用部分，管理公用部分是所有業主共同的責任；以及
- (c) 至於投訴人指業主並沒有選擇，不能不採用由法團選定的垃圾清理服務，這是關於大廈管理而並不涉及競爭的問題。民政事務總署留意到，有關決議是在特別業主大會上由業主以過半數票通過。業主如果不滿意有關安排，可以投票反對決議。如有百分之五的業主要求，亦可以召開另一個業主大

會，以討論有關事宜，例如建議其他替代方案。由於並沒有業主採取相關行動，故此民政事務總署認為當日通過的決議已全面反映大部分業主的意願，就是聘請物業管理公司去提供樓宇管理服務，以及代表法團聘請和監督另一家公司提供垃圾清理和清潔服務。

32. 基於以上調查結果，競諮會同意民政事務總署的結論，認為投訴人的指控並不成立。民政事務總署已通知投訴人調查的結果。

C) 妨礙或限制向競爭對手提供商品

個案8：某些連鎖超級市場和連鎖零售店涉嫌的反競爭行為(現正調查)

33. 二零一一年十一月，競諮會秘書處接獲兩位立法會議員分別各一宗投訴，指稱某些具備市場權勢的連鎖超級市場和連鎖零售店的下列做法，屬反競爭行為：

- (i) 連鎖超級市場被指向汽水供應商施壓，要求不要向不肯按照供應商就某一汽水產品所定的建議價格出售產品的一家本地零售商，供應汽水產品；
- (ii) 連鎖超級市場被指向供應商施壓，表示如某本地零售商不按照供應商就某一牌子即食麵所定的建議價格出售產品，則該供應商不得向該零售商供應該牌子的即食麵；以及
- (iii) 某些連鎖零售店被指向電器供應商施壓，要求接受其供貨的一家本地零售商，把部分電器的價格調高至供應商所定的建議價格。

34. 個案已轉介至商務及經濟發展局跟進，該局完成調查後會向競諮會提交報告。