

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2012 – 2013

(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，藉推動可持續競爭，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. 一九九八年五月，競諮會發表《競爭政策綱領》(《綱領》)，說明政府競爭政策的目標。為補充《綱領》的內容，並向各行業說明何謂典型的反競爭行為和活動，競諮會在二零零三年公布了一套指引。

3. 競諮會在二零零五年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. 在檢討委員會提出建議之後，政府於二零零六年十一月展開制定跨行業競爭法的公眾諮詢，其後又於二零零八年五月就訂立競爭法的詳細建議，再諮詢公眾。

5. 基於公眾廣泛支持，政府在二零一零年七月十四日，向立法會提交《競爭條例草案》(《條例草案》)。《條例草案》於二零一二年六月十四日獲立法會通過後，成為《競爭條例》(《條例》)。

6. 《條例》獲得通過是香港競爭政策發展的重要里程碑，彰顯政府維持市場自由公平競爭的決心。政府正與新成立的競爭事務委員會(競委會)及司法機構緊密合作，以期全面實施《條例》。本工作報告**第2章**會簡介《條例》的內容和闡述實施《條例》的最新進展。

7. 在《條例》全面生效前，競諮會將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3章**會概述在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》

8. 《條例》訂明法律架構，禁止和阻遏各行各業的業務實體，從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的反競爭行為。“業務實體”指任何從事經濟活動的實體(不論其法定地位或獲取資金的方式)，包括從事經濟活動的自然人。

9. 《條例》禁止三類反競爭行為(《條例》中稱為第一行為守則、第二行為守則和合併守則，統稱“競爭守則”)。**第一行為守則**禁止目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的協議、經協調做法和業務實體組織的決定。**第二行為守則**禁止具有相當程度市場權勢的業務實體，藉從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為，而濫用該權勢。**合併守則**禁止效果是具有或相當可能具有大幅減弱在香港的競爭的合併或收購(只適用於根據《電訊條例》(第 106 章)獲發的傳送者牌照)。

10. 在組織安排方面，競委會是法定獨立機構，負責調查有關競爭的投訴，並向競爭事務審裁處(審裁處)提出公共執法訴訟。競委會由不少於五名而不多於 16 名委員組成。競委會的委員，連同主席在內，均由行政長官委任¹。競委會將委任行政總裁領導行政機構，支援該會的工作。

11. 審裁處為高級紀錄法院，在司法機構之下設立。審裁處享有主要管轄權，負責聆訊和審理由競委會提出涉及競爭事宜的個案；後續私人訴訟；在原訟法庭提起的法律程序中，指稱曾違反行為守則作為辯護理由的個案；以及覆核競委會的某些裁定。原訟法庭每名法官根據其任命，將自動成為審裁處成員。行政長官須根據司法人員推薦委員會的推薦，委任一名審裁處成員擔任主任法官、另一名成員擔任副主任法官，任期不得少於三年，亦不得超過五年²。

¹ 競委會的委員由行政長官委任，任期於二零一三年五月一日起生效。首屆競委會委員有 14 人(包括主席胡紅玉議員)，來自社會各界，任期三年。

² 司法機構於二零一三年七月宣布，高等法院原訟法庭法官林雲浩獲委任為競爭事務審裁處主任法官，以及高等法院原訟法庭法官歐陽桂如獲委任為競爭事務審裁處副主任法官，任期三年，於二零一三年八月一日生效。

12. 為使《條例》能與廣播業及電訊業現有規管競爭的架構並行，《條例》規定，通訊事務管理局(“通訊局”)在調查廣播業及電訊業競爭事宜的個案和強制執行法律程序時，與競委會共享管轄權。

13. 政府會分階段實施《條例》。為此，立法會已於二零一三年一月通過《2012年〈競爭條例〉(生效日期)公告》。有關設立競委會、簡稱及生效日期、釋義，以及競委會發出指引的條文，已於二零一三年一月十八日生效。至於有關設立審裁處及部分與其運作相關的條文，亦已於二零一三年八月一日生效。

14. 競委會的委員和主席由政府委任，任命已於二零一三年五月生效。自此，競委會已建立內部程序和財務及行政制度，以及開始招聘行政總裁和其他職員。預計職員將於二零一四年第一季或第二季陸續履新。

15. 競委會初期重點工作之一，是擬備規管指引。競委會已開展擬備指引的籌備工作，包括招聘法律及其他專業服務的顧問。競委會亦與其他司法管轄區的競爭事務當局、國際資源網絡和競爭事務方面的專家逐步建立聯繫，汲取他們的經驗和專業知識。競委會計劃於二零一四年，與社會各界人士討論規管指引和其他有關實施《條例》的工作。

16. 自《條例》制定以來，政府一直與司法機構緊密合作，為設立審裁處及相關事宜作好準備。司法機構正就審裁處的運作及法律程序擬備《審裁處規則》(這套規則為附屬法例)和主任法官的指示等，以及作出其他必要的行政安排，以準備審裁處全面運作。

17. 待所有關於競委會和審裁處的籌備工作完成後，政府便會全面實施《條例》。市民和商界可利用這段過渡期，熟習新的法律規定，並相應調整其業務運作安排。

3. 競諮會審議的個案

18. 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。下文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或部分成立。

A) 濫用市場支配優勢

個案1：電視廣播有限公司(“無綫電視”)的反競爭行為(上訴進行中)

19. 二零零九年十二月，前廣播事務管理局(“廣管局”)接獲亞洲電視有限公司(“亞洲電視”)的投訴，指稱無綫電視與旗下藝人和歌手所簽訂的合約的部分條款，以及無綫電視部分非正式政策和做法，違反《廣播條例》(第 562 章)的競爭條文。前廣管局亦接獲多宗公眾投訴，指無綫電視對藝人施加不公平的限制。

20. 二零一零年八月，前廣管局就投訴個案完成初步調查，並決定對亞洲電視的投訴指稱的部分合約條款和政策展開全面調查。二零一三年九月，通訊局(前身為廣管局)完成調查，裁定部分指控成立，包括在間中使用的藝人和歌手³的獨家合約中加入苛刻和不合理的條款；禁止間中使用的藝人在其他電視台使用原聲和出席其他電視台的宣傳活動；以及限制合約藝人在香港其他電視台的節目中說廣東話。通訊局裁定無綫電視濫用了其支配優勢，從事反競爭行為，違反《廣播條例》第 13 和 14 條。通訊局向無綫電視罰款 90 萬元，並指示無綫電視即時停止有關違規事項，並不得重複或作出與所涉違規事項具有同樣目的或效果的行為。通訊局會密切留意無綫電視執行該局所指示的糾正措施的情況。

21. 二零一三年十月，無綫電視向行政長官會同行政會議就通訊局的裁決提出上訴。行政長官會同行政會議現正處理該宗上

³ 間中使用的藝人和歌手指無綫電視藉某幾類合約，非全職聘請的藝人和歌手。

訴。二零一三年十二月，無綫電視就通訊局的裁決申請司法覆核。通訊局會按既定程序處理有關司法覆核。

個案2：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)

22. 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。投訴人認為，貿發局於展覽業的市場份額不斷擴大，是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。

23. 競諮會秘書處已就這宗投訴個案進行調查，但由於投訴人要求進一步釐清某些程序事宜，競諮會因而暫時停止處理此個案。經考慮投訴人的要求和此個案的所有相關情況後，競諮會委派了一名人員檢閱競諮會秘書處擬備的調查報告。該名人員現正檢閱該調查報告，並會在完成檢閱後向競諮會報告結果。

個案3：某本地收費電視持牌機構的做法涉嫌屬反競爭行為(現正調查)

24. 二零一二年六月，通訊局接獲一家本地免費電視持牌機構(“持牌機構 A”)的投訴，指稱某本地收費電視持牌機構(“持牌機構 B”)的再授特許使用其體育盛事獨家播映權的建議安排，違反了《廣播條例》第 13 及／或第 14 條的規定。持牌機構 A 指稱，持牌機構 B 並不單是把特許轉播權再授予免費電視營辦商，而是在其要約內把轉播權與持牌機構 B 的節目旁述、廣告、剪輯和其他宣傳內容捆綁在一起。依照持牌機構 A 所述，持牌機構 B 的做法迫使持牌機構 A 在購買想獲得的產品(即體育盛事的節目轉播訊號)時，須一併購買其不想獲得的產品(即持牌機構 B 的電視廣告和宣傳材料，以及播映節目的旁述)。持牌機構 A 指稱，根據《廣播條例》，持牌機構 B 把播映權與其他內容捆綁在一起的做法，屬反競爭行為。

25. 對於本個案，通訊局已展開初步調查。持牌機構 B 亦已就投訴的指稱作出回應。通訊局會繼續按既定程序處理本個案。

B) 合謀串通和操縱價格

個案4：某街市管理公司及逸東邨街市某些食物檔位被指作出反競爭行為(不成立)

26. 二零一二年五月，競諮會秘書處接獲一宗有關競爭的投訴，指稱某街市管理公司及逸東邨街市某些食物檔位的行事方式有反競爭之嫌。投訴指稱逸東邨街市內有四名豬肉零售商操縱價格、該街市管理公司對淡水魚檔施加縱向限制，以及一家據稱與該街市管理公司關係密切的麵包店享有壟斷地位。

27. 個案獲轉介食物及衛生局跟進。該局其後委派食物環境衛生署(食環署)調查。該局和食環署發現：

- (a) 由於這四家豬肉零售商均由同一名經營者管理，因此無證據顯示不同經營者協議操縱價格；
- (b) 對於逸東邨街市的淡水魚檔販商必須由該街市管理公司指定的來源入貨的指稱，並無確實證據證明屬實；以及
- (c) 逸東邨街市的麵包店有三名競爭對手(涉事麵包店的經營者以不同店號於同一街市開設了另一家麵包店)，全部可由該街市步行前往。沒有證據顯示上述兩家麵包店曾從事反競爭行為，損害他人進入市場和競逐的機會。

28. 競諮會檢視了上述研究結果，接納食物及衛生局和食環署的結論，認為投訴並不成立。該局已把結果通知投訴人。

C) 政府的政策和常規

個案五：就某屋苑的非專營巴士居民服務(“居民巴士服務”)被指涉及反競爭行為(不成立)

29. 在二零一三年四月，競諮會秘書處接獲投訴，指運輸署就某屋苑的居民巴士服務和相關路線的加價安排，違反競爭政策。

30. 這宗個案已轉介至運輸及房屋局調查，結果如下：

- (a) 該屋苑位處的地段屬發展商私人擁有。根據發展商與單位業主簽定的公契，管理公司的權力包括限制地段內的車輛數量及類型，以及就使用交通設施訂定條件。因此，任何交通服務營辦商如欲為該屋苑提供服務，須獲管理公司同意，讓其車輛出入該地段和使用交通設施。這公契屬發展商與單位業主之間的私人合約，主管交通的部門並無參與其中；
- (b) 運輸署按照既定並適用於全港所有居民巴士服務的法定及行政程序，批准和規管該屋苑的居民巴士路線。運輸署並無禁止其他營辦商為該屋苑提供居民巴士服務，並會公平地處理所有申請。然而，正如上文(a)提及，公契要求任何為該屋苑提供居民巴士服務的營辦商，均須獲管理公司同意；以及
- (c) 居民巴士服務的收費不受法例規管，亦毋須由運輸署審批。居民巴士服務營辦商只須在新收費生效前最少 14 天前，向運輸署登記。個案中的收費增幅已妥為完成登記程序，居民巴士服務營辦商亦提供證據，證明收費增幅獲業主委員會大部分成員的支持。

31. 根據上述結果，運輸署就該屋苑的居民巴士服務和相關路線的加價安排，並無違反競爭原則。競諮會接納運輸及房屋局的結論，投訴人已獲通知調查結果。

個案6: 康樂及文化事務署(“康文署”)以局限性招標批出香港海防博物館(“海防博物館”)餐廳的經營許可證，被指涉及反競爭行為(現正調查)

32. 二零一三年七月，競諮會秘書處接獲海防博物館當時的餐廳經營者投訴，指康文署在承投餐廳的經營權時，只邀請非政府機構提交標書，進行局限性招標。

33. 這宗個案已轉介民政事務局。調查仍在進行中，完成後該局會向競諮會匯報調查結果。