

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2020
(中文版)

1. 引言

背景

競爭政策諮詢委員會(競諮會)於一九九七年十二月成立，專責研究和檢討與競爭有關的事宜，並提出意見。競諮會致力推動香港的可持續競爭，以提升經濟效益和促進自由貿易的政策，從而惠及消費者和商界。

2. 一九九八年五月，競諮會發表《競爭政策綱領》，說明政府競爭政策的目標。為補充該份綱領的內容，並讓各個行業認識典型的反競爭行為和活動，競諮會再於二零零三年公布一套指引。

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)，負責檢視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，建議政府制訂新的跨行業競爭法。

4. 政府於二零零六年十一月展開制訂跨行業競爭法的公眾諮詢，並於二零零八年五月就訂立競爭法的詳細建議，再徵詢公眾意見。

5. 基於公眾廣泛支持，政府在二零一零年七月向立法會提交《競爭條例草案》。條例草案於二零一二年六月獲立法會通過，成為《競爭條例》(第619章)(《條例》)，並於二零一五年十二月十四日全面實施。

競爭事務當局與競諮會在《競爭條例》實施後的協調安排

6. 《條例》訂定法律架構，禁止和阻遏不同行業的業務實體¹從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。
7. 《條例》由兩個獨立法定機構執行，即競爭事務委員會（競委會）和通訊事務管理局，後者在與廣播及電訊業相關的競爭事宜上與競委會共享管轄權。與《條例》有關的反競爭行為的投訴，由該兩個機構處理。
8. 另一方面，競諮會負責處理針對以下事宜的投訴：
 - (a) 政府機構和不受《條例》所訂競爭守則和執法條文規限的團體或人士涉及反競爭行為；以及
 - (b) 在《條例》下獲得豁免的協議、行為和合併沒有遵守相關條件或限制。

¹ 「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。

2. 競諮會二零二零年的工作

9. 二零二零年，競諮會處理了 15 宗個案，詳情如下：

(A) 與政府政策和措施有關的個案

*個案 1：關於社會福利署就到校學前康復服務徵求建議書事宜
(個案完結)*

10. 投訴人指稱社會福利署(社署)只邀請非政府機構提交有關提供到校學前康復服務的建議書，而私營機構(例如中小企業)並無獲邀參與投標程序。勞工及福利局(勞福局)已就個案進行調查。

11. 競諮會已考慮投訴人因社署只邀請受資助非政府機構提交到校學前康復服務建議書而關注的競爭問題，以及勞福局下述調查結果和評估：

- (a) 政府在決定如何物色福利服務營辦者時，必須考慮多項重要因素，包括(1)服務質素、(2)須履行的國際責任、(3)各持份者的回應、(4)私營機構有否提供相關服務，以及(5)對相關服務業界長遠發展的影響。政府會考慮競爭角度，但它並非唯一的決定因素；
- (b) 為需要特別關顧的羣組提供專門的福利照顧服務時，必須物色可靠的服務提供者，以確保服務質素和一致性，這一點十分重要；
- (c) 由於有特殊需要的學前兒童須特別關顧，為他們提供康復服務的人士必須具備專業技能和知識，以確保有關兒童獲得妥善照顧、適當訓練，以及有效管教，因此服務提供者必須具備相關經驗和保持水準穩定；

- (d) 關於為有特殊需要的學前兒童而特別制訂的到校學前康復服務，社署注意到，當已有非政府機構與幼稚園／幼稚園暨幼兒中心合作推行服務試驗計劃時，提供類似服務的私營機構卻為數不多。邀請在營運學前康復服務方面擁有廣泛網絡和良好往績的受資助非政府機構提交到校學前康復服務建議書，令社署可得到有關其經驗和表現的實證，有助監察服務和確保質素。此安排合乎二零零一年起就福利服務實施的整筆撥款政策和以服務質素為本的分配制度，而政府與非牟利界別維持伙伴關係亦對加強提供福利服務至關重要；以及
- (e) 香港是《世界貿易組織政府採購協定》的成員，而該協定沒有規定必須把福利服務開放予私營機構。

12. 競諮會考慮個案實況和勞福局的評估後，所得結論是社署只邀請受資助非政府機構提交到校學前康復服務建議書的安排，對私營機構承辦有關服務造成障礙。然而，競諮會認為社署所依據的政策考慮和勞福局的評估，為有關安排提供足夠理據。鑑於這項安排長遠而言會對到校學前康復服務業界的競爭造成顯著影響，競諮會已要求社署監察業界的情況，在適當時候進行檢討，並向競諮會報告檢討結果。

個案 2：關於發展商在某住宅區提供交通服務的專有權利（調查中）

13. 投訴人指出，某住宅區的發展商獲賦予專有權利，為該區提供交通服務，此舉令其他服務供應商無法競投承辦該等服務，可能涉及競爭問題。

14. 運輸及房屋局（運房局）已就個案提供資料，競諮會秘書處正在處理中。

個案 3 至 4：關於運輸署發牌予非專營巴士提供居民服務和學生服務事宜（調查中）

15. 兩宗個案分別涉及非專營巴士提供的居民服務和學生服務。

16. 第一宗個案的投訴人指稱，運輸署拒絕向新的非專營巴士服務供應商發出營辦居民服務的新牌照，是令合資格競投承辦某屋苑居民服務的公司數目減少的其中一個原因，並導致車費提高。

17. 第二宗個案的投訴人指稱，由於非專營巴士營辦學生服務的牌照數目有限，某學生服務供應商支配市場，收取高昂車費，但服務質素欠佳。

18. 運房局已就兩宗個案進行調查，競諮會將考慮其調查結果。

個案 5 至 7：關於運輸署被指相對於非專營巴士，較優待專營巴士事宜（調查中）

19. 三宗個案均涉及運輸署被指相對於非專營巴士，較優待專營巴士。

20. 第一宗個案的投訴人指稱，一家非專營巴士營辦商曾申請增加一條現有路線的服務班次，遭運輸署拒絕，但該署數月後批准一家專營巴士營辦商開辦行駛路線相若的新服務。

21. 第二宗個案的投訴人指稱，運輸署邀請九龍巴士（一九三三）有限公司（九巴）提供專營巴士服務，卻同時取消車費較低的居民巴士服務。

22. 至於第三宗個案，投訴人指運輸署削減某屋苑的穿梭巴士服務班次，理由是該服務與九巴所提供的服務重疊。

23. 運房局已就三宗個案進行調查，競諮會將考慮其調查結果。

個案 8：關於運輸署及地政總署就指定駕駛學校用地招標承租造成電單車駕駛考試的強制能力考試培訓市場出現壟斷事宜（調查中）

24. 投訴人指稱，運輸署及地政總署將所有指定駕駛學校用地批予某公司及其附屬公司承租，導致該公司及其附屬公司壟斷電單車駕駛考試的強制能力考試培訓市場。投訴人亦指稱，該公司在承租所有批地後，以不良手法營辦有關強制能力考試的培訓。

25. 運房局已就個案進行調查，競諮會將考慮其調查結果。

個案 9：關於預約使用康樂及文化事務署管理的跳水池事宜（調查中）

26. 投訴人指稱，康樂及文化事務署（康文署）只接受香港潛水總會認可的跳水導師預約使用跳水池，屬優待香港潛水總會之舉，並不公平。

27. 個案已轉介民政事務局調查，競諮會將考慮其調查結果。

個案 10：關於環境保護署向某廢物處理服務供應商提供特別資助事宜（調查中）

28. 投訴人指稱，環境保護署（環保署）向某廢物處理公司發放特別資助，但業界其他公司或個別人士卻沒有獲得資助，此舉對同業並不公平。

29. 競諮會秘書處將就上述個案向環保署索取資料，以供競諮會考慮。

*個案 11：關於康文署為香港科學館招標更換地毯事宜
(調查中)*

30. 投訴人指稱，康文署採納現任承辦商提供的地毯樣本，作為香港科學館更換地毯合約的招標要求。另外，現任承辦商還享有該地毯品牌唯一供應商提供的獨家折扣。

31. 競諮會秘書處將就上述個案向康文署索取資料，以供競諮會考慮。

(B) 與不受《條例》的競爭守則和執法條文規限的實體有關的個案

*個案 12：關於香港房屋協會「長者安居樂」住屋計劃的合約規定
(個案完結)*

32. 投訴人指稱，「長者安居樂」住屋計劃的合約規定，租戶須採購由香港房屋協會（房協）提供的基本護理服務，這項規定可能構成反競爭搭售及捆綁銷售行為。運房局已就個案進行調查。

33. 競諮會已考慮投訴人關注的競爭問題，以及運房局下述評估：

- (a) 「長者安居樂」是專為中等收入長者而設的房屋措施，為他們提供附有綜合護理及支援服務的長者屋，旨在應付特定市場的需要；
- (b) 由於「長者安居樂」租戶數量有限（約 660 個），房協在長者屋市場或長者護理服務市場均沒有相當程度的市場權勢；以及
- (c) 「長者安居樂」是創新的房屋產品，可啓發更多人為長者提供其他嶄新及具創意的房屋產品或服務。

34. 競諮會考慮了個案實況和運房局的評估，並留意到其他市場參與者亦可為長者提供類似產品，所得結論是房協的「長者安居樂」計劃並無對競爭構成影響，更遑論帶來顯著影響，因此投訴並不成立。儘管如此，競諮會已要求房協考慮在日後項目如何更妥善知會準租戶相關安排。

個案 13：關於香港機場管理局限制為私人飛機提供餐飲服務事宜 (調查中)

35. 投訴人指稱，香港機場管理局（機管局）只准許三間已獲准的餐飲公司為私人飛機提供機上餐飲服務，以及進入供私人飛

機停泊和檢修的香港商用航空中心。其他餐飲公司一律不得進入或送遞餐飲到香港商用航空中心的限制區和非限制區。投訴人指稱，機管局此限制阻攔規模較小的膳食供應商進入私人飛機餐飲市場。

36. 競諮會秘書處將就個案向運房局索取資料，以供競諮會考慮。

個案 14 至 15：關於機管局的招標安排（調查中）

37. 有兩宗投訴涉及機管局的招標安排。

38. 第一宗個案的投訴人指稱，機管局屢次更改若干渡輪服務的招標要求及截標日期，亦沒有公布中標價格。

39. 第二宗個案涉及與資訊科技有關的維修保養及支援服務招標工作。投訴人是現任的服務供應商，其指出，機管局要求他就合約續期表達意向，並提交預算報價，但合約最終批給另一公司。投訴人指稱，機管局在正式邀請提交標書前向其索取預算報價，可能引起競爭問題。

40. 競諮會秘書處將就上述兩宗個案向運房局索取資料，以供競諮會考慮。

** ** * * * * * * * * *