

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2022
(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政策，以提高經濟效益和促進自由貿易，從而惠及消費者和商界。

2. 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。

3. 政府在二零零六年和二零零八年進行了兩輪公眾諮詢工作，獲公眾廣泛支持，遂於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

4. 《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。
5. 《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。
6. 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的反競爭行為；以及
 - (b) 在《條例》下獲行政長官會同行政會議豁免的協議、行為和合併²中沒有遵守行政長官會同行政會議施加相關條件或限制的行為。

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 根據《條例》，行政長官會同行政會議可基於公共政策理由或避免抵觸國際義務而豁免某協議、行為和合併受《條例》某些條文規限，但有關協議、行為和合併須受行政長官會同行政會議認為適當的條件或限制規限。

2. 競諮會二零二二年的工作

7. 二零二二年，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 及 2：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（個案完結）

8. 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。

9. 第一宗個案的投訴人關注到，為某住宅發展項目提供居民服務的非專營巴士營辦商數目減少，並指稱運輸署拒絕發出新的客運營業證，加劇了市場的寡頭壟斷問題。

10. 第二宗個案的投訴人關注到，運輸署就學生服務發出的客運營業證數目有限，導致某營辦商幾乎壟斷市場。

11. 前運輸及房屋局（運房局）（現已改組為運輸及物流局）已就兩宗個案進行調查。競諮會已考慮投訴人關注的競爭問題，以及前運房局下述的調查結果和評估：

- (a) 在二零一七年至二零二一年間，運輸署向 70 個提供居民服務或學生服務的新營辦商發出客運營業證。投訴人指稱運輸署拒絕發出新客運營業證和批出居民服務或學生服務批註一事，與事實不符；
- (b) 非專營巴士的發牌要求清晰明確，可讓公眾（包括準服務提供者，以及屋邨和學校等使用者組織）查閱，以免阻遏準服務提供者進入市場或妨礙使用者組織選擇新的服務提供者。有關如何申請客運營業證和居民服務或學生服務批註、營運條件、服務提供者的責任等資料，均在運輸署網站一一提供；

- (c) 同一套發牌要求適用於所有現時和準服務提供者，對於申請提供居民服務或學生服務的新營運者來說，亦無門檻；以及
- (d) 居民服務和學生服務的提供由市場主導，使用者組織可自行邀請和挑選屬意的營辦商，不論是市場現有還是新的營辦商均可。運輸署作為審批部門，並無參與營辦商與使用者組織之間就服務方案詳情進行的商討。

12. 競諮會考慮該兩宗個案的實況和前運房局的評估後，所得結論是運輸署的非專營巴士發牌機制並無對競爭構成影響，因此投訴並不成立。

個案 3：關於運輸署和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（個案完結）

13. 投訴人指稱，運輸署和地政總署將所有指定駕駛學校的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。

14. 前運房局（現已改組為運輸及物流局）已就個案提供資料。競諮會備悉，先前有關指定駕駛學校用地的招標工作乃按公開、公平和具透明度的方式並以行之有效的競投模式進行，並根據租賃建議評估符合要求的標書。儘管如此，為加強投標者之間的競爭，運輸署經徵詢競委會意見後進行檢討，並實施多項改善措施。有關改善措施包括採用新的評分標準，務求同時審慎考慮投標者的技術和租賃建議；在評分標準增設有關強制能力考試培訓課程收費水平的評估，以鼓勵價格競爭；以及取消有關投標者經驗的最低要求，以鼓勵新的市場參與者。

15. 由於投訴涉及的事宜因其後的事態發展而不復存在，競諮會無須再作進一步跟進。至於投訴中有關該公司被指經營手法不良的部分，競諮會秘書處已將有關事宜轉介競委會考慮。

個案 4：關於預約使用康樂及文化事務署管理的跳水池事宜（個案完結）

16. 投訴人指稱，康樂及文化事務署（康文署）因其團體未能提供由香港潛水總會發出或認可的有效跳水導師證書，而拒絕該團體使用該署轄下跳水池的申請。投訴人認為，康文署的安排對未獲該總會認可的跳水導師不公平。

17. 文化體育及旅遊局（文體旅局）已就個案進行調查。競諮會已考慮投訴人所關注的競爭問題，以及文體旅局下述的調查結果和評估：

- (a) 申請使用康文署轄下跳水池的表格中已清楚列明，申請團體必須有一名持有由香港潛水總會發出或認可的有效資格的跳水導師，這項要求是為保障使用者參與跳水期間的安全；康文署提出這項要求具充分理據；
- (b) 香港潛水總會獲認可為水底運動的本地管治團體，被視為具足夠能力和適合監察旗下個別跳水導師質素和操守的本地主管機構。如果沒有本地主管機構進行監察，培訓活動的安全程度將大受影響；
- (c) 香港潛水總會除自行為跳水導師提供培訓和發出證書外，亦認可持有其他培訓機構所授予符合水肺潛水國際聯會所訂培訓標準資格的跳水導師。認可程序要求申請人持有經香港潛水總會附屬潛水會推薦和批簽的有效跳水證書，以確保該等導師在行內活躍，具備相關技能，且其操守表現符合相關附屬潛水會對其認可專業跳水導師的期望；上述要求具透明度；以及
- (d) 香港潛水總會沒有對認可的導師數目設限額，對於有意申請該認可資格的導師來說，並無門檻。

18. 競諮會考慮個案實況和文體旅局的評估後，所得結論是康文署靠賴香港潛水總會的專業知識以確保跳水導師符合資格，

做法合理，因此投訴並不成立。儘管如此，競諮會認為，單靠附屬潛水會給予批簽的認可機制可能引起競爭問題，香港潛水總會或需制訂指引，以供其附屬潛水會遵循，確保批簽過程不會構成無意的認可門檻。競諮會秘書處已把競諮會的觀察所得轉達文體旅局，並要求文體旅局在與香港潛水總會合作處理有關事宜後向競諮會匯報。

個案 5：關於環境保護署的廢電器電子產品處理和回收措施（個案完結）

19. 投訴人指稱，環境保護署（環保署）一直向某廢物處理公司發放特別資助，但回收業界的其他公司或個別人士卻沒有獲得資助。投訴人認為有關安排並不公平，環保署應停止向該公司發放特別資助，或同時向業界所有市場參與者發放資助。

20. 環保署已就個案提供資料。競諮會備悉，上述公司是政府廢物處理設施的營運商，在該公司獲批給合約前，該署曾進行公開招標工作。競諮會亦備悉，環保署沒有向該公司發放特別資助，只是按公開招標工作批出的合約支付該設施的建設成本和營運費用。

21. 由於個案並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

個案 6：關於建築署對使用觸覺警示標的要求（個案完結）

22. 投訴人指稱，雖然有三種觸覺警示標可用於本港的無障礙設施，但建築署的所有工程項目卻指定只可採用某一種觸覺警示標。由於市場上只有一家供應商提供的該種觸覺警示標能符合規格，他只好向該唯一的供應商採購產品，以承接建築署的工程項目。

23. 建築署已就個案提供資料。競諮會備悉，建築署對觸覺警示標的規格乃因應其所須發揮的功能，而按照客觀準則制定；該署並無強制轄下的工程項目必須採用某一種觸覺警示標。

24. 由於個案並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

個案 7：關於環保署的「EV 屋苑充電易資助計劃」事宜（個案完結）

25. 投訴人指稱，環保署引導私人住宅大廈的業主立案法團和物業管理公司從建築署的 14 間工程顧問公司名單中，選出公司承接「EV 屋苑充電易資助計劃」（「資助計劃」）的安裝工程。投訴人認為有關安排並不公平。

26. 環保署已就個案提供資料。競諮會備悉，環保署的《制訂聘用工程顧問及承建商安裝電動車充電基礎設施標書規範指引》訂明「資助計劃」申請人委聘的顧問公司的資格要求；該指引在徵詢不同持份者後制定，當中沒有指明顧問公司必須來自建築署的名單。競諮會亦備悉，環保署從未建議任何「資助計劃」申請人只從建築署的顧問名單上選出公司。

27. 由於個案並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

個案 8：關於環保署採購回收工作相關的服務（個案完結）

28. 投訴人就環保署採購不同回收工作相關的服務提出兩項指控。第一，他認為環保署把全港四個區域的回收桶管理合約都批予同一間公司，做法並不合理。第二，他認為環保署在採購「智能回收系統先導計劃」的服務時因技術問題延後了採購程序，做法並不公平。

29. 環保署已就個案提供資料。就第一項指控，競諮會備悉，環保署通過公開招標程序採購服務，所有投標者均可得知評分標準，且環保署為全港四個區域分別訂立四份服務合約，為各份合約分開評估標書。由於第一項指控並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

30. 就第二項指控，「智能回收系統先導計劃」分為兩個階段，第一階段就開發智能回收電腦系統和提供實體智能回收禮品兌換機邀請競投，第二階段則就提供更多以第一階段開發的電腦系統為基礎而操作的實體機器邀請競投。競諮會備悉，環保署有意在第一階段結束後促進第二階段的競爭，因此亦邀請了非電腦系統營辦商就供應實體機器提交報價。競諮會亦備悉，環保署花了一些時間委聘香港生產力促進局開發通用平台，以讓非電腦系統營辦商可使用該通用平台，把其機器連接至電腦系統，而環保署最終收到共九份標書，所有標書均展示營辦商有能力連接至通用平台。由於投訴涉及的事宜因其後的事態發展而不復存在，競諮會無須再作進一步跟進。

個案 9：關於食物環境衛生署的公廁設計顧問服務（個案完結）

31. 投訴人指稱，一家資金主要來自政府的非政府機構「贏取」了食物環境衛生署（食環署）的公廁設計顧問服務合約。投訴人表示，由於該機構獲政府資助／撥款，故可以低於市價的投標價競投該合約，對其他私人公司造成不公平競爭。

32. 食環署已就個案提供資料。競諮會備悉，該機構並沒有接受政府的經常撥款以支持其營運。該機構只曾接受所有合資格機構（包括私人公司）均可申請的項目為本撥款，有關撥款不可用以補貼其他項目。

33. 由於個案並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

個案 10：關於食環署公眾骨灰安置所設置紀念名匾的規定（個案完結）

34. 投訴人指稱，食環署規定獲編配龕位的申請人在公眾骨灰安置所設置紀念名匾時，只可聘用該署的登記承辦商，而多個承辦商的報價在短時間內同時大幅增加。投訴人認為，食環署的規定可能引致承辦商合謀定價。

35. 食環署已就個案提供資料。競諮會備悉，食環署推行承建商註冊制度，目的是在工藝和工作方法方面建立劃一標準，以維持公眾骨灰安置所的一致性和莊嚴；主要的私營墳場亦推行類似的註冊制度，一直行之有效，並廣為公眾和殯葬業接受。競諮會亦備悉，食環署的註冊制度開放予所有有意註冊的石廠承辦商，所須符合的準則客觀且具透明度。

36. 由於個案並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

個案 11：關於政府物流服務署的採購卡計劃事宜（個案完結）

37. 投訴人指稱，雖然政府物流服務署（物流署）聘用了兩個服務提供者營運採購卡計劃，但隨着其中一個分判商結束香港業務，該兩個服務提供者最終聘用了同一個分判商處理商戶服務。投訴人認為，該分判商的服務不理想，物流署應聘用更多服務提供者以增加競爭。

38. 物流署已就個案提供資料。競諮會備悉，該兩個服務提供者聘用同一個分判商是因為另一個分判商結束香港業務，而不是物流署的任何決定或行動所致。競諮會亦備悉，根據物流署與該兩個服務提供者簽訂的現行合約，服務提供者可聘用的分判商數目並無限制，而分判商可為多少服務提供者工作，亦同樣沒有限制。

39. 由於個案並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

個案 12：關於地政總署長期批准一幅短期租約用地續租的事宜（個案完結）

40. 投訴人指稱，地政總署持續批准一幅儲存危險品的短期租約用地續租，剝奪了其他市場人士使用該用地的權利。

41. 地政總署已就個案提供資料。競諮會備悉，該署一直就該用地的未來路向進行定期檢討，而地區地政會議在考慮市場需求和該用地的替代用途等因素後，已決定就該用地重新招標。

42. 由於投訴涉及的事宜因其後的事態發展而不復存在，競諮會無須再作進一步跟進。

個案 13：關於由文物保育專員辦事處管理的第六期活化歷史建築伙伴計劃的事宜（個案完結）

43. 投訴人指稱，第六期活化歷史建築伙伴計劃下成功申請的非牟利團體與負責評估該計劃申請的保育歷史建築諮詢委員會主席關係密切。投訴人認為，非牟利團體申請者之間的「競爭」並不真實、公開和公平。

44. 文物保育專員辦事處已就個案提供資料。競諮會備悉，該辦事處已公布指引，當中訂明甄選程序、評估準則和保育歷史建築諮詢委員會利益申報安排等要求，而該辦事處確認所有相關要求（包括利益申報安排）已在第六期計劃中妥善執行。

45. 由於個案並沒有任何清晰明確與競爭直接相關的事宜，競諮會決定不作調查。

(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 14：關於香港機場管理局限制為私人飛機提供機上餐飲服務事宜（個案完結）

46. 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及進入供私人飛機停泊和檢修的香港商用航空中心，而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。投訴人認為，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。

47. 運輸及物流局已就此個案進行調查。競諮會已考慮投訴人關注的競爭問題，以及運輸及物流局下述的調查結果和評估：

- (a) 香港國際機場的機上餐飲服務以專營權方式營運。直接接駁至限制區的食品製造設施肯定更暢順快捷地把機上食品運送至飛機，從食品安全和航空安全的角度來看，至為重要。由於香港國際機場的土地資源有限，加上運作方面的限制，機管局必須就機上餐飲服務專營商的數目設定為三個的上限；
- (b) 為私人飛機提供服務的香港商用航空中心並無食品製造設施，只能靠賴餐飲公司為私人飛機提供機上餐飲服務。香港商用航空中心除了可從三個專營商中自由選擇外，亦可按特定條件聘用非專營商，此靈活安排在機管局與香港商用航空中心簽訂的協定已經訂明；
- (c) 非專營商須符合的特定條件與適用於專營商的嚴格要求相同，務求確保不會犧牲食品安全和航空安全，而並不旨在阻遏競爭或對可能新加入市場者構成門檻；
- (d) 無論如何，香港商用航空中心至今一直對三個專營商的服務感到滿意，因此未曾出現要向其他非專營商採購機上餐飲服務的情況；以及

- (e) 展望未來，為香港國際機場的長遠發展，機管局在三跑道系統的新填海土地已預留地方，以便在認為有需要時加入新的機上餐飲專營商。

48. 競諮會考慮個案實況和運輸及物流局的評估後，所得結論是，香港商用航空中心決定聘用專營商或非專營商一事屬其本身的商業考慮，因此投訴並不成立。然而，競諮會關注另一相關事件，就是三個現有專營商在二零一三年獲續簽專營權協定時未經公開招標，儘管競諮會知悉，機管局的有關做法乃經徵詢外間法律顧問意見並完成全面檢討，且經董事會批准後，才決定作出。競諮會建議，將來作出這類決定前應徵詢競委會的意見，機管局亦可能需要在設定專營商數目和專營權期限時，從競爭角度更明確訂明相關考慮因素。競諮會秘書處已把競諮會的觀察所得轉達運輸及物流局，並要求運輸及物流局在與機管局合作處理有關事宜後向競諮會匯報。

*個案 15：關於香港科技園公司出租土地予數據中心營運商事宜
(處理中)*

49. 投訴人指稱，香港科技園公司以低於市值租金水平向數據中心營運商出租土地；惟未有執行禁止承租人分租的契約限制，以及容許承租人向第三方提供者轉移擁有權。投訴人認為，此等行為給予現有數據中心營運商承租人過分優厚的待遇，扭曲行業的競爭。

50. 創新科技及工業局表示，投訴涉及的事宜在二零二二年正進行司法覆核程序。競諮會秘書處已要求該局在司法覆核案件完結後，向競諮會提交個案資料以供考慮。

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