

竞争政策咨询委员会工作报告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report

2002 - 2003

目录

1. 引言	3
2. 新措施	5
3. 推行旧措施的进度	13
4. 投诉	17
5. 宣传与培训	31
6. 国际间的发展	32
附件一：职权范围及成员名单	33
附件二：竞争政策纲领	34

竞争政策咨询委员会
工作报告 2002-2003

1. 引言

香港是全球最活跃的经济体系之一，在充满竞争的环境下蓬勃发展。其实，“竞争”并非只是个香港业界的常用语，而是本地文化中根深蒂固的观念，也是香港人在瞬息万变的本地和全球商业环境中奋发求存、追求卓越的座右铭。

竞争政策咨询委员会（委员会）是政府专责研究和检讨竞争事宜及提供有关意见的高层组织，在培养和推动有利竞争文化方面担当主要的角色。委员会的最终目标是令广大市民受惠。要达致这个目标，就必须提升经济效率。有利竞争和自由贸易的整体商业环境，以及真正开放及可竞争的市场，都是必要的条件。

在二零零二至零三年度，委员会继续贯彻和完善香港以不干预主义为本的竞争政策。该政策是针对个别行业的特别关注事项、情况及需要而以切合实际情况的行政或立法措施解决有关问题。这政策可确保各决策局和部门均能按其职责范围的要求处理与竞争有关的事项，就反竞争行为采取补救措施，以及促进个别行业的竞争。

本报告载述委员会由二零零二年四月至二零零三年三月的工作。一如第五章所述，由二零零二年十月起，除了工作报告外，委员会亦在本身的网站（www.compag.gov.hk）提供有关其工作的资料，方便市民和海外有兴趣的人士透过互联网实时浏览。

本报告第二章特别提到委员会在年内研究过的七项旨在推动有关行业竞争的新措施。有关措施包括草拟一套指引，为商界提供目的指针、基准和原则，用以评估香港的整体竞争环境；界定和对付反竞争行为；以及鼓励香港各行各业积极落实香港的竞争政策。此外，这些措施亦涵盖政府在电讯业、证券业、运输业、升降机维修业及其它行业为促进竞争所做的工作。有关现行措施的最新资料，载于第三章。

对于反竞争行为的投诉，政府会认真处理。个别决策局和部门会调查这类投诉并予以跟进，而委员会亦会密切注意，并提供意见。委员会在去年研究过的投诉有 14 宗，有关个案详情载于第四章。关于国际的发展概况，则载于第六章。

2. 新措施

措施 1： 为维持香港的整体竞争环境， 界定违反竞争的行为， 以及处理此等行为提供指引

竞争政策咨询委员会(委员会)于一九九八年公布《竞争政策纲领》，明确地界定当局促进竞争的原则；列出一些可能会被视为限制性的及会损害经济效益和自由贸易的经营方法；以及提供全面的和透明的竞争政策架构。《竞争政策纲领》是透过按个别行业需要而采取特定的措施来推行：除了法例规管外，也有法例以外的措施，包括发牌条件、合约规定、行为守则、行政手段和公众非议。

为鼓励各行业更积极推行香港的竞争政策，和方便他们草拟各自行业的行为守则，委员会于二零零二年十二月草拟了一份指引，为评估香港的整体竞争环境，界定违反竞争的行为，并为处理此等行为提供客观的基准指针及原则。指引拟稿包括列出

- (i) 主要的基准因素，例如法治，具透明度的投资与税务体系，贸易、外汇与信息自由等，用作衡量香港整体的商业环境是否有助竞争与自由贸易；
- (ii) 三个步骤的测验，以衡量某些商业行为是否有限制进入市场或在市场内竞逐的机会，损害经济效益或不利自由贸易，因而伤害香港的整体利益；及
- (iii) 具体的指针，针对限制性经营方法和滥用市场地位的行为，以助评估可能直接或间接地限制竞争的行为。

指引拟稿也提供了反竞争行为及扭曲市场正常运作的例子，包括

- 操纵价格、增加买家的成本；
- 防止或限制向竞争者提供货品或服务；

- 按地域或顾客界限来订协议分享市场，包括于同业工会或专业团体成员之间订立不公平或歧视的准则，以阻止对手进入市场或减低在市场内竞逐的机会；
- 联合抵制、串通投标、分配市场、设立销售和生产限额、增加买家的成本、减少买家的选择和产品的供应。

委员会已就指引拟稿进行咨询。30 间商会、工商团体和个别行业的联会等已获邀请发表意见及评论。委员会的目标是在二零零三年年底前完成咨询及发出指引。委员会会鼓励各行业，按照指引订立适合其行业运作的行为守则，并监察这些行为守则的推行。

措施 2： 规管电讯市场的合并和收购活动

政府在二零零一年进行咨询后，在二零零二年五月提出《2002年电讯(修订)条例草案》，为电讯市场的合并和收购订定完备明确的的规管架构。该条例草案旨在促进有效的竞争，以及协助业界在掌握足够信息的情况下作出合并和收购决定。根据该条例草案，政府会采用并购后规管制度，授权电讯管理局局长(电讯局长)对具有或相当可能具有大幅减少电讯市场竞争效果的已完成合并或收购活动进行规管。此外，该制度亦设立途径，让业界自行决定是否在事先征求电讯局长的同意。根据以往采用的并购前规管制度，持牌人必须在合并和收购前取得电讯局长的事先批准，相比之下，新建议会有助尽量减少业界须遵守的额外规定。

倘对电讯局长所作的决定感到不满，可向电讯(竞争条文)上诉委员会提出上诉。该委员会现已处理《电讯条例》第 7K 至 7N 条就竞争事宜提出的上诉。立法会现正审议该条例草案。

措施 3： 取消银行在提供证券交易服务方面的豁免资格

银行从事证券交易业务过去可根据《证券条例》享有豁免资格，这类业务是受香港金融管理局(金管局)作为银行整体业务的一部分加以规管和监察。

新的《证券及期货条例》已在二零零三年四月一日生效，根据该条例，银行从事证券交易业务不再享有豁免资格。倘银行及其有关职员有意从事证券交易及其它受规管活动，必须符合证券及期货事务监察委员会(证监会)颁布的“适当人选”准则，以及获证监会认可为“注册机构”和纳入金管局备存的纪录册内。这套规管要求也同样适用于银行和股票经纪商及其有关职员，除非《银行业条例》对有关业务范畴所作的规定已达致类似规管目标，则不在此限。因此，银行、股票经纪商及其职员均须受类以的监管和调查权力约束，他们如有任何不当行为，也会受纪律处分或刑事制裁。

措施 4： 开放危险品车辆渡轮服务市场

香港油 地小轮船有限公司(油 地小轮)过去是提供危险品车辆渡轮服务的独家持牌营办商。

油 地小轮提供危险品车辆渡轮服务的牌照将于二零零四年一月届满。为促进竞争，运输署在二零零三年三月公开招标承投这项服务及取消独家营办商的安排。

措施 5：检讨列入备选名单进行公共建筑工程的顾问公司的安排

建筑及有关顾问遴选委员会(遴选委员会)备存了一份从事建筑工程及有关顾问服务的顾问公司名册。遴选委员会过去按顾问公司“在过去三年内从该遴选委员会批出的顾问合约所收取的费用，将所得费用总额最低”的顾问公司列入备选名单，随后邀请这些顾问公司就公共建筑工程提交技术建议书及费用建议书。根据这项安排，遴选委员会会优先邀请那些并未获该委员会批出进行顾问服务的顾问公司，而那些已获遴选委员会批出较多合约的顾问公司，获邀的机会则较低。

环境运输及工务局对上述安排作出检讨。为了鼓励更多竞争，该局由二零零二年九月一日起，把纳入遴选委员会顾问公司名册内的建筑和有关的顾问公司，按其聘用的合资格专业人员的数目和成立时间划分为两个等级。一级顾问公司合资格参与竞投估计价值逾 1.5 亿元的工程项目，二级顾问公司则合资格参与竞投估计价值最高达 1.5 亿元的工程项目。该局会按有关顾问服务，邀请所有在合适组别的顾问公司提交竞投意愿书，并根据一套预定遴选准则，评审所提交的意愿书；获列入备选名单的顾问公司会获邀提交技术建议书及费用建议书，以便进一步评估。这项新安排确保所有合资格的顾问公司均有机会参与竞投有关的顾问服务。

措施 6： 要求升降机制造商在《操作及维修手册》发放技术资料

升降机拥有人无法取得维修其升降机所需的若干技术资料，以致难以另觅其它升降机维修承办商替代。

机电工程署(机电署)联同消费者委员会，一直与业界紧密合作，探讨有何措施可增加升降机维修市场的竞争。机电署现正与升降机制造商 / 承办商磋商，以便在《操作及维修手册》中向升降机拥有人提供升降机维修方面的技术资料。机电署预期可在二零零三年年内与业界拟定有关提供《操作及维修手册》的规定和推行细则。此外，机电署现正着手制备拥有人指南，为大厦业主提供维修升降机的一般和有关的技术问题。该指南可望在二零零三年年底或之前分发给大厦业主。

措施 7： 检讨核准在公共屋 经营的行业

过往只有那些纳入房屋委员会核准行业名册内的行业，才可获考虑在公共屋邨商业单位内经营。

房屋委员会在二零零二年五月进行检讨，并通过一套新指引，容许房屋署考虑把并非预留作其它用途的空置商铺，租予并没有纳入核准行业名册内的行业经营。

3. 推行旧措施的进度

多年来，委员会曾审议不少专为促进各行各业互相竞争的新措施，并密切留意这些措施的推行进度。这些措施大多已经顺利推行。本章扼要说明该等在二零零二至零三年度内在推行方面取得新进展的措施。

措施	进展
能源	
(1) 探讨可否促进供电行业互相竞争	<p>有关加强两家电力公司联网的技术研究已完成最后报告初稿。机电工程署现正详细审核报告的技术内容。</p> <p>有关电力市场的检讨旨在适时为二零零八年《管制计划协议》届满后供电业的发展定出大纲。</p>
法律	
(2) 撤销某些特定地区的大律师或出庭代言人享有的特权	《2000 年法律执业者(修订)条例》及有关撤销特权的条文和有关附属法例已于 2003 年 3 月 28 日开始实施。
(3) 放宽对律师在较高级法庭享有出庭发言权的限制	律政司现正就这项建议咨询香港大律师公会和香港律师会。

措施	进展
进出口贸易	
<p>(4) 食米市场于二零零三年一月一日全面开放</p>	<p>工业贸易署已于二零零三年一月一日撤销食米进口商的所有登记条件，任何有意进口食米的人士，均可于任何时间申请注册为食米进口商。</p> <p>食米进口配额亦已于同日起取消，进口食米数量会由个别进口商自行决定。政府只会继续维持最低水平的食米储备存货（13,500 公吨，足够本港约 15 天的食用量），以应付紧急情况。</p> <p>食米市场的统计资料已自二零零三年一月起向所有注册进口商发放外，亦会提供予各有兴趣人士。</p>
<p>(5) 撤销有关中式酒精在浓度方面的限制</p>	<p>香港海关已就把中式酒精所须符合的酒精浓度规定删除，以及实施须清楚注明酒精浓度的规定咨询业界。业界普遍赞同修订建议。政府已咨询立法会对有关的法例修订的意见，并计划于二零零三年中向立法会提交法例修订。</p>
<p>(6) 将平行进口计算机程序合法化</p>	<p>前工商局在二零零一年十二月十九日向立法会提交条例草案，以撤销有关限制。该条例草案正由立法会法案委员会审议。</p>

措施	进展
(7) 增聘前端电子数据联通服务供货商	工商及科技局会由二零零四年起，就为若干与贸易有关的政府文件提供前端电子服务引入竞争。有关招标程序业已完成，一名新服务供货商获批出服务合约。与此同时，工商及科技局正与贸易通就二零零三年后以非专营方式提供服务进行磋商。
电讯及广播	
(8) 推出广播卫星服务	前信息科技及广播局在二零零一年十二月发出指引，以供有意租用转发器以提供广播卫星服务的商户参考。一枚载有四个提供广播卫星服务的转发器的卫星订于二零零三年四月发射升空。牌照规定广播卫星服务设施供货商须以一视同仁的方式提供转发器。
(9) 规管译码器	电讯管理局计划在政府落实有关数码地面广播的政策决定后，就译码器的政策、技术及规管立即进行咨询，以确保译码器不会妨碍数码广播服务的竞争。
(10) 增发固定电讯网络服务牌照，以便营办商由二零零三年起投入服务	本地固定电讯网络服务(固网服务)市场，已于二零零三年一月一日起全面开放。政府不会预设发牌数目或截止申请日期，亦不会订立有关履约保证金或资本开支的规定；投资水平将由市场决定。

措施	进展
(11) 检讨香港的零售支付系统	金管局继续推行 2001 年对本港零售支付系统全面检讨的建议。该项检讨的范围包括市场的开放程度、费用、收费、效率、竞争及不同零售支付方式的风险。金管局正与信用卡、扣帐卡及多用途储值卡界别的代表合作，制定适当的经营守则，以能提升本港零售支付系统的效率及透明度。
(12) 取消最低经纪佣金	香港交易及结算所有限公司董事局于二零零三年一月十五日确认其原先决定，在二零零三年四月一日取消最低经纪佣金。并如期执行。
(13) 撤销香港联合交易所有限公司(联交所)及香港期货交易所有限公司(期交所)发出的新交易权限制	停发联交所及期交所交易权的措施，已于二零零二年三月六日撤销。新交易权的底价限制亦会于二零零四年三月六日取消。
(14) 放宽进入银行业市场的准则	进入银行业市场的准则已于 2002 年 5 月放宽。主要的变更包括取消境外银行申请人资产规模的准则，代之以适用于本地银行申请人的显著较低的规模准则；及放宽有限制牌照银行和接受存款公司升格为持牌银行的规定。

4. 投诉

个案 1：猪肉供应链的竞争情况

两家大型连锁超级市场在二零零二年五月初降低猪肉零售价。猪肉买手在五月六日抵制屠房活猪拍卖，导致零售店铺在五月七日暂停新鲜猪肉供应。虽然委员会并没有收到正式的投诉，为研究此事是否涉及须予关注的竞争问题，委员会对猪肉供应链的竞争情况作出调查。

委员会在二零零二年十二月发表报告，所作的结论是本地的猪肉市场在市场力量下自由运作，政府无须采取任何行动，干预市场力量运作。

该报告注意到，只要符合必须的卫生要求，供应本港市场的活猪、冰鲜猪肉和冷藏猪肉的来源地不受限制，进口活猪和本地农场活猪的供应量也没有限制，因此，来自不同地方的活猪和猪肉可在市场自由竞争。

至于二零零二年五月猪肉买手采取的抵制行动，该报告指出，商贩组织起来集体或合谋把商品订在某个价格水平，即属反竞争行为；猪肉买手所采取的抵制行动，也属这类行为。不过，加入贩卖猪肉没有限制，是防止出现这类集体或合谋行动的有效方法。

委员会认为没有证据证明两家大型连锁超级市场有采取掠夺性定价的策略。报告注意到，采取掠夺性定价手法在猪肉市场不大可能会成功，因为加入这个市场并无多大限制，先减价然后大幅调高售价，只会促使街市新鲜猪肉档主再度加入市场。

有关猪肉供应链的整份报告已登载于委员会网址：www.compag.gov.hk，欢迎阅览。

个案 2：银行提供证券交易服务

香港证券及期货业职工会致函立法会，对政府容许未获证券及期货事务监察委员会(证监会)发出有关牌照的银行提供证券交易服务表示关注。该职工会认为，此举会影响证券交易服务的水平，因为提供有关服务的银行职员或许并未接受适当的训练，也不受监管。此外，银行资金雄厚，如果从事证券交易服务，会直接威胁持牌证券公司的生存空间。

立法会秘书处把该职工会的意见转交当时的财经事务局。该局表示，新订的《证券及期货条例》已于二零零三年四月一日生效；根据该条例，银行在证券交易业务中不再享有豁免资格。除了《银行业条例》所订能达致同一规管目的的规定外，《证券及期货条例》所订的一套规管性质的规定，亦同样适用于银行和股票经纪。只有那些符合证监会所订的适当人选准则，并名列在香港金融管理局纪录册内的银行职员，才获准买卖证券和向客户提供意见。银行、股票经纪和属下职员如有任何不当行为，均须接受相类的纪律处分或刑事制裁。

个案 3：指称认可装修承办商分配公共房屋装修工程的市场

一名公共屋邨住户向消费者委员会投诉，指称一名获房屋委员会(房委会)认可的装修承办商在其住宅单位内兜揽生意，并告知其所住单位的装修工程已“指定”由该名承办商承办。投诉人尝试要求另一名认可装修承办商就其单位的装修工程报价，但承办商却把他的要求交回给该名“指定承办商”处理。在别无选择的情况下，投诉人只好聘请该名“指定承办商”装修其单位。投诉人指称指定承办商的装修工程不合标准，而且收费过高。

消费者委员会把个案转交房委会处理。房委会表示—

- (i) 该会备存一份新建屋 装修工程的认可装修承办商名册，但该名册并不适用于现有公共屋 ；
- (ii) 新建屋 的住户可自行装修家居，或聘请认可装修承办商进行装修工程；
- (iii) 房委会根据承办商的规模大小、财政稳健程度和过往的工作表现，选出认可承办商。房委会会为每个新建屋 委出认可承办商，方法是按抽签方式，以每 250 个单位抽出一名装修承办商，以便承办商之间有足够的竞争。举例来说，房委会会为一个有 3 000 个单位的新建屋 委出 12 名装修承办商，住户可从该 12 名装修承办商中自由挑选；
- (iv) 认可承办商如将装修工程自行分配，即违反委任的条款和条件，此举会导致委任遭撤销；以及
- (v) 根据房委会的记录，大多数住户选择自行装修家居，只有大约 15%的出租单位是由认可承办商装修的。

消费者委员会在研究有关资料后，认为房委会已制定适当的程序，监察新建屋邨出租单位装修工程的竞争情况，并阻遏认可承办商作出反竞争行为。由于认可承办商的市场占有率不高，因此难以收取过高费用。有鉴于此，消费者委员会认为不值得进一步调查此事。

个案 4：公共屋 诊所的分配办法

香港西医联合会、香港牙医学会和屋邨牙医小组联名向房屋委员会(房委会)提交意见书，投诉以现行公开招标方式分配公共屋邨诊所的安排，不但损害香港市民的利益，而且违反他们的意愿。该三个团体要求房委会以“公开抽签制度”取代公开招标制度，因为在公开抽签制度下，诊所会分配给实际经营诊所的个别医生和牙医。此外，该三个团体并要求设立独立的上诉机制，以处理有关出租屋邨诊所的投诉。

房委会在响应时表示已检讨出租公共屋邨诊所的制度。房委会认为公开招标制度是公平、公开和具透明度的，而医生和牙医均踊跃竞投具发展潜力的诊所单位。此外，亦没有证据证明公开招标制度会导致医疗服务收费较高，或出现服务垄断及其它问题。因此，房委会决定应继续以公开招标方式出租公共屋邨诊所，但招标程序会更具透明度，并会公布诊所单位的市值租金，让有意竞投者厘订适当的投标价和制订业务计划书。举例来说，房委会现每隔两至三个月把辖下各公共屋邨的空置诊所单位集中起来一并招标，而不是按屋邨划分把个别诊所单位招标。此外，房委会亦会把诊所单位的资料和过去六个月中标者投得的租金水平告知香港医学会，并会把上述资料登载于房委会网页。

个案 5：指称一家本地收费电视持牌机构作出掠夺性定价行为

投诉人指称一家本地收费电视节目服务营办商推出的推广优惠构成掠夺性定价行为，因而滥用了其在收费电视市场上的支配优势。

广播事务管理局(广管局)根据既定的调查程序，对该宗投诉展开初步查询。广管局所作的结论是，在香港的收费电视市场中，该名营办商虽然就表面证据而论，可假定处于支配优势，但没有理由相信该营办商推出的推广优惠，目的在于防止或限制竞争，或有防止或限制竞争的效果。在新经营者加入收费电视市场前，该名营办商已曾推出类似的推广优惠。由于并没有证据证明该项推广优惠对收费电视市场的竞争情况产生不良影响，广管局认为缺乏理据对投诉进行第二阶段的全面调查。

个案 6：指称网络服务供货商提供服务所需的时间存有歧视

投诉人在二零零一年八月向电讯管理局局长(电讯局长)投诉。委员会二零零一至零二年度工作报告已载有初步的调查报告(即第 4 章“投诉”个案 2)。电讯局长在二零零二年八月完成调查该宗个案,所作的结论是并没有足够证据证明有关的网络服务供货商违反《电讯条例》的规定。投诉人是一家登记使用该网络服务供货商服务,以便为客户提供宽频上网服务的互联网服务供货商(供货商 A)。投诉人指称,该网络服务供货商需要 28 天才能为他提供服务,而另一家附属该网络服务供货商的互联网服务供货商(供货商 B),则可以在 10 天内得到相同的服务。

该名网络服务供货商在宪报公布的条款和条件订明,需要 28 天才能为互联网服务供货商提供服务。不过,为使互联网服务供货商易于处理客户有关提供服务所需时间的查询,该名网络服务供货商在二零零一年九月十七日告知其辖下所有互联网服务供货商,其提供服务的目标时间为 7 天。电讯局长注意到,在二零零一年四月至七月期间,该名网络服务供货商向供货商 B 提供服务所需的时间,平均约为 10 天。

二零零一年十二月,电讯局长致函所有互联网服务供货商,向他们搜集从该名网络服务供货商获取服务的资料,结果接获六名互联网服务供货商的响应,表示该名网络服务供货商需要 1 至 3 天确实服务订单。电讯管理局人员在实地视察供货商 B 和该名网络服务供货商的服务热线中心后,亦认为没有证据证明该名网络服务供货商采用不同的方式,处理供货商 B 和其它供货商的服务订单,从而给予供货商 B 不当的优惠。

电讯局长认为,该名网络服务供货商在二零零一年九月十七日告知所有互联网服务供货商有关提供服务的目标时间后,已没有足够证据证明该网络服务供货商给予供货商 B 不当的优惠。另一方面,电讯局长无法确定在二零零一年九月十七日之前,该名网络服务供货商与供货商 B 有否作出任何特殊安排;如有这类特殊安排,则会否使竞争对手明显处于不利状况,或会否防止或大幅限制竞争。因此,电讯局长认为无法根据所得的资料对该宗投诉展开进一步调查。

个案 7：指称固定电话线路营办商为用户提供的推广服务计划存有歧视

二零零三年二月，电讯管理局局长（电讯局长）接获一宗投诉，指一家固定电话线路营办商（营办商）于二零零三年一月在政府宪报公布一项推广服务计划，声称登记使用该项服务计划的住宅用户可享有数项优惠，包括 20 港元的每月租用费回赠，为期九个月。不过，当投诉人致电营办商的客户服务部拟登记使用该项服务计划时，服务部职员表示并没有接到有关该推展计划的通知，因此无法提供优惠。翌日，投诉人再向客户服务部查询，职员向他表示，该项计划只供指定类别用户使用。投诉人把该段对话记录在光盘上，并把光盘复本提交电讯局长。

电讯局长表示，营办商在推出该项推广计划前，曾把有关计划的建议提交电讯管理局审批。根据审批条件，推广计划应一视同仁，提供给所有新旧住宅用户，用户人数上限为 50 000 人，先到先得。电讯局长对推广计划只适用于指定类别用户，特别是某些指定地区用户的安排表示关注，因为此举与电讯局长批准的推广计划有所抵触。

《电讯条例》第 7K、L 及 N 条禁止营办商从事反竞争行为及滥用支配优势，营办商的固定电讯网络服务（固网）牌照亦载有类似条文。此外，固网牌照一般条件第 10 条规定，营办商必须遵照用户的要求提供在政府宪报公布的服务。电讯局长现正搜集资料，以决定是否有违反《电讯条例》及营办商牌照有关条文的情况。

个案 8 及 9：专线小巴路线投标事宜

香港公共及专线小巴同业联合会及环保小巴大联盟分别去信竞争政策咨询委员会，就二零零二年三月刊宪的专线小巴路线组合的标书条件提出投诉。他们指称，规定营办商必须使用石油气小巴或符合类似或更高废气排放标准型号的小巴，是优待石油气小巴而歧视电动及欧盟三期柴油小巴。该两个组织亦投诉香港小巴供应市场出现垄断情况。

对于政府决定不把欧盟三期柴油小巴纳入有关鼓励现有柴油小巴车主以电动或石油气小巴取代其柴油小巴的资助计划中，香港公共及专线小巴同业联合会亦表示不满。

环境运输及工务局表示，当局一般来说对石油气和欧盟三期柴油小巴采用相同的评审标准。如有特殊情况，则会按个别情况考虑。上述专线小巴路线组合属特殊个案：

- (a) 运输署鼓励私人屋苑发展商容许专线小巴为其屋苑提供服务，是一项旨在协助专线小巴发展的积极措施。有关个案涉及在元朗一个私人屋苑提供专线小巴服务的安排；以及
- (b) 规定必须以石油气小巴或符合类似或更高废气排放标准型号的小巴行走该线路，是该屋苑发展商的要求，目的是支持环保运输。

不过，自二零零二年三月进行招标以来，当局一直没有接到标书，发展商其后同意把欧盟三期柴油小巴纳入考虑之列。当局于是根据这项条件，把该等专线小巴路线重新招标。

在小巴供应市场方面，香港现时有三个牌子的柴油小巴（三菱、平治及福士）和两个牌子的石油气小巴（丰田及平治），因此，市场上有不同牌子的小巴可供选购。

对于以财政资助鼓励以石油气或电动小巴取代柴油小巴的计划，环境运输及工务局指出，欧盟三期废气排放标准是所有新登记车辆必须符合的最低标准，因此并没有充分理由向以欧盟三期柴油小巴取代其小巴的车主提供资助。石油气小巴和电动小巴都较欧盟三期柴油小巴更为环保，石油气小巴几乎不会排出悬浮粒子，而氮氧化物排放量亦只有欧盟三期柴油小巴的 50%，至于电动小巴更没有任何废气排放。

个案 10：公共小巴的运作

香港公共小巴车主司机协进总会（协进总会）曾就当局禁止红色小巴行走某些路线一事提出投诉，其后得悉竞争政策咨询委员会在其二零零零至二零零一年度工作报告中指该宗投诉缺乏理据。协进总会对此表示不满，并要求成立一个由政府、立法会及业界代表组成的工作小组，进一步研究有关事宜，以便容许红色小巴于非繁忙时间在现时禁止红色小巴驶入的快速公路、隧道、桥梁、屋邨及新发展地区行走。

环境运输及工务局表示，公共小巴在香港的公共运输系统中扮演辅助的角色，在乘客量不足以支持高载客量交通工具的地区为市民提供服务。因此，与集体运输工具相比，公共小巴的功能和发展会受到一些限制。过去数年，当局一直把公共小巴的总数限定为 4 350 辆。红色小巴在适当的限制下可继续在其现有的服务地区营运。由于专线小巴的运作直接受到运输署监察，在服务质素方面有较佳的保证，故此当局鼓励红色小巴转为专线小巴。

政府已在二零零一年完成检讨公共小巴的功能和运作，并于二零零一年十二月向立法会交通事务委员会汇报检讨结果，指出鉴于近年公共交通系统有长足的发展，公共小巴应继续发挥其辅助集体运输工具的功用，当局应继续鼓励红色小巴转为专线小巴，而现行限制红色小巴运作的措施应维持不变。倘业界有任何具体建议，运输署会按个别情况加以考虑。因此，无须依照协进总会的建议成立工作小组。

个案 11：指称核准引擎废气测试中心合谋定价

二零零一年八月，香港右軚汽车总商会向消费者委员会（消委会）投诉，指称香港四个提供噪音及引擎废气水平测试服务的测试中心订定操纵价格协议，一起在二零零一年八月把测试费用由约 3,000 元调高至 6,000 元。

消委会已完成对该宗投诉的研究。香港共有四个核准引擎废气测试中心，环境保护署在核准这些中心时，是以它们的技术水平，以及在符合该署发出的实务守则方面的表现或是否获得认可机构（例如英国车辆核证组织）签发的环保测试证明书作为依据。

据投诉人和四个测试中心提供的资料（包括四个中心过往的定价）显示，竞争者之间的市场定价差异甚大。此外，香港右軚汽车总商会表示，会方可以为其会员议价。因此，基于以上所述，消委会认为并没有确实证据证明有操纵价格协议。不过，为了消除投诉人对无法防范测试中心日后会议定价格方面的疑虑，消委会会继续作出努力，鼓励业界按照该会已载有反竞争行为条文的基本营商守则经营。

个案 12：指称葵青的短期租约停车场营办商操纵价格

二零零二年十一月，一些货柜车司机向地政总署投诉，指葵青区内一家短期租约停车场营办商试图垄断区内这类以短期租约经营的停车场业务，以致须缴付较高的泊车费。他们亦指称，该营办商联同区内另一短期租约停车场营办商，故意各自空置辖下其中一个停车场，以减少泊车位的供应，并调高较多人使用的停车场的收费。

地政总署表示，该等短期租约停车场均根据正常的土地行政安排，以公开招标方式批出。在投诉当日，葵青区内共有 24 个短期租约停车场，分别由六家不同营办商经营。此外，区内有 300 多个货车泊车位尚未租出。一般来说，不同停车场营办商会根据其商业和市场考虑因素厘定不同的收费，并无证据证明有垄断市场的情况。两个先前空置的停车场坐落在较偏远的位置，但自二零零二年十一月底已开始运作。

地政总署检讨过现行的做法后，采取了多项新增措施，以加强管制短期租约停车场，以及防止这类停车场的营办商从事反竞争行为。有关措施包括：

- (a) 在日后的租约协议内加入条款，规定停车场营运商必须投入服务及在租约有效期内保持运作，而运作的规模必须符合地政总署的要求，否则当局可能会取消租约；
- (b) 在情况许可下，把用地分成两个或以上地段，并同时招标，同一营运商不可同时在超过一个这类地段上经营业务；
- (c) 备存停车场营办商的服务表现记录，以便日后营办商竞投短期租约停车场时，可根据这些记录评审他们的标书。地政总署不一定采纳出价最高的投标书；以及
- (d) 联同运输署监察区内的泊车需求，确保有充足的泊车位应付需求。

个案 13：政府物料供应处和医院管理局的药物采购的标书条件

一家本地药物代理商投诉政府物料供应处和医院管理局现行的标书条件不公平，令许多供货商难以参与投标，导致政府须以高于市价的价格购买药物。这宗个案现正处理中。

个案 14：为香港按揭证券有限公司的按揭保险计划而定出的按揭保费回赠计划协议中的专营条款

投诉人在二零零二年十二月十二日去信财经事务及库务局局长，提请他留意为香港按揭证券有限公司（按揭证券公司）的按揭保险计划而定出的按揭保费回赠计划协议中订明的专营条款。该条款规定，参加保费回赠计划的银行只可以选择按揭证券公司作为按揭保险人。投诉人认为，该条款抑制了银行物色其它私营按揭保险商的意欲，违反竞争原则。投诉人更指称，按揭证券公司的做法，可视为利用其优势“垄断”按揭保险市场。

财经事务及库务局研究过保费回赠计划的有关协议中的专营条款后，认为有关条款旨在减低风险，并非反竞争措施。因此，该局在二零零三年一月二十九日回复投诉人如下：

- (a) 银行可自由选择参加或退出保费回赠计划，而这不会影响银行继续参加按揭保险计划的权利。该专营条款并没有禁止银行与其它服务供货商作出按揭保险安排。规定给予 12 个月的通知，是一项减低风险的措施，旨在保障按揭证券公司及其再保险人，因为银行可能会轻率审批大笔按揭保险计划贷款以符合提供按揭保费回赠计划的资格，然后突然退出计划。倘银行希望在通知期内退出，则只会损失在计划下应得的利益。简言之，该专营条款并没有规定银行必须参加按揭保费回赠计划，也没有禁止银行退出计划。
- (b) 该专营条款旨在防备逆向选择的风险；这类风险可能在银行获准同时与其它保险人作出保险安排的情况下出现（特别是如果其中一家保险人是与该银行有密切关联的公司）。换言之，银行在这情况下可能会为了本身的利益，故意把风险较高的贷款分配给按揭证券公司，而把风险较低的分给有关联的保险人。
- (c) 由于按揭证券公司必须按审慎商业原则经营，该公司采取适当的风险管理措施以控制其业务风险，是合理的做法。
- (d) 尽管这样，按揭证券公司最近就该项专营规定提供了一项“转圈条款”。倘参与计划的银行能够设计一个获按揭证券公司信纳的机制，能够确保银行公正而公平地把按揭保险

申请分配给其承保人（包括按揭证券公司），避免逆向选择按揭保险申请在承保人中间产生厚此薄彼的情况，则这条款便可适用。按揭证券公司已为其四家再保险人设计一套随机分配按揭保险计划申请的计算机系统。有些市场人士担心该专营条款可能会影响进入市场和在市场竞争的机会；这项建议应有助消除他们的忧虑。

5. 宣传与培训

宣传

委员会非常重视促进竞争和加深市民和国际社会对政府竞争政策的了解。

委员会每年的工作报告，以往是向社会各界发放与竞争有关信息的途径。工作报告的印文本会分发给立法会、各区议会、商会和行业公会、领事馆、政府海外办事处和大专院校，以及在民政事务总署各个咨询服务中心派发给市民。

自委员会的网站(www.compag.gov.hk)于二零零二年十月启用后，本港市民和海外关注与竞争有关事宜的人士，现时均可在互联网取览有关政府在促进竞争工作方面的资料。有关的参考资料，例如《竞争政策纲领》和各年度的工作报告，都载于该网站，而市民亦可在该网站提出与竞争事宜有关的投诉。为配合网站的启用及响应政府推广电子政府节省资源的措施，委员会将从此停止印制和派发工作报告的印文本。

作为培养竞争文化方面的一项持续的工作，委员会已着手拟订宣传计划，向学校和青少年推广竞争观念。

培训

各决策局和部门均有责任监察在其职责范畴内的市场竞争情况，并须就个别行业采取措施，以纠正妨碍竞争的行为和促进竞争。委员会明白到，各决策局和部门的公务人员有需要了解和提醒自己政府在竞争政策方面的基本概念和原则。为此，委员会与公务员培训处编制了一本小册子，藉着解答 13 个常问问题，介绍政府的主要竞争政策概念，方便个别人员参考。

过去一年，有关决策局和部门的人员参加了多个由世界贸易组织和亚太经合组织举办的研讨会和工作坊，与国际社会分享香港在促进竞争方面的经验。

6. 国际间的发展

有关贸易与竞争政策之间的相互关系，继续成为世界贸易组织(世贸组织)和亚太区经济合作组织(亚太经合组织)等主要国际组织讨论的议题。

在世贸组织方面，二零零一年十一月于多哈举行的第四次部长级会议议定，若于二零零三年年底举行的第五次部长级会议中，成员能就贸易与竞争事宜的谈判模式达成明确共识，则有关的谈判将于该次部长级会议后展开。多哈部长宣言授权贸易与竞争政策相互关系工作小组于该年内集中阐释日后可能制定的多边贸易及竞争政策协议的内容。迄今的讨论结果显示，世贸组织成员对可能制定的多边协议意见分歧。倡议成员继续强烈争取制订具约束力的竞争协议，但部分成员却对具法律约束力的多边协议可能涉及的责任问题表示关注。“中国香港”继续积极参与这些讨论，强调必须尊重各成员在推动竞争过程中采取的不同做法，并须顾及各成员的不同需要和利益。

世贸组织就中国香港的贸易政策所进行的最新一次检讨已在二零零二年十二月完结。竞争政策是其中一项讨论议题。世贸会员在检讨后所发出的声明，表示注意到香港是一个竞争激烈的市场；香港的竞争政策是“市场经济实际运作的教科书范例”，全面的竞争法在某些情况下是未必需要的。

至于亚太经合组织方面，竞争政策及放宽规管小组继续推动各经济体系之间的沟通、信息交流和经验分享。该组织在二零零二年举办了五次研讨会/工作坊，让成员有机会交换意见，并加强成员在竞争政策和放宽规管事宜方面的能力。“中国香港”积极参与这些研讨会/工作坊，并出席世贸组织举办的同类研讨会/工作坊，与其它经济体系分享我们的经验，提出开放市场的政策，辅以切合个别行业需要的适当措施，是推动竞争的有效做法。

竞争政策咨询委员会职权范围及成员名单

竞争政策咨询委员会于一九九七年十二月成立，由财政司司长担任主席。委员会旨在检讨各项对政策和制度有重大影响的竞争事宜，其职权范围和成员名单如下：

职权范围

- (a) 议定和公布促进香港竞争的政策纲领。
- (b) 在本港经济体系内，特别是在现有政府架构内，找出可能不完全符合促进竞争和提高经济效益政策的地方，并检讨改善范围。
- (c) 审议并检讨各决策局、政府部门或其它有关方面提出促进香港竞争的措施。
- (d) 审议与竞争有关而又可能影响政府政策的事宜。

成员名单

- 主席 - 财政司司长
- 成员
 - 工商及科技局局长
 - 财经事务及库务局局长
 - 经济发展及劳工局局长
 - 工商及科技局常任秘书长(工商)
 - 财经事务及库务局常任秘书长(库务)
 - 经济发展及劳工局常任秘书长(经济发展)
 - 工业贸易署署长
 - 政府经济顾问
 - 消费者委员会
- 秘书 - 经济发展及劳工局首席助理秘书长(经济发展)

观察
员

- 视乎需要而定

竞争政策纲领

引言

1. 这份政策纲领列出了香港特别行政区政府竞争政策的目标，并提出一些具体的指示，以便各有关方面知所遵从。

目标

2. 政府竞争政策的目标，是提高经济效益和促进自由贸易，从而亦惠及消费者。促进竞争，只是达致上述目标的一种途径，而非最终目的。
3. 政府认为，让市场力量自由运作，并尽量减低干预，是培植和维持竞争的最佳方法。我们不会纯粹基于经营者的数目、经营的规模，或新加入者所面对的一般商业限制等因素，而干预市场力量。只有在市场出现了缺点或市场歪变情况，以致限制了进入市场的机会或在市场内竞逐的机会，损害经济效益或自由贸易，使香港的整体利益受损时，我们才会采取行动。我们会一方面考虑竞争政策，另一方面顾及其它的政策考虑因素（例如审慎的监管、服务的可靠性、社会服务承诺、安全规定等），务求在两者之间取得适当的平衡。

有助竞争的原则

4. 我们鼓励所有政府部门和公私营机构遵守下列有助竞争的原则，以提高经济效益和促进自由贸易：
 - a. 尽量依赖市场机制，减少干预；
 - b. 维持公平的营运环境；
 - c. 藉下列方法，尽量减少不明朗情况，以及增加市场参与者对制度的公正和可预测性的信心：
 - i. 实施前后一致的政策；
 - ii. 运作上具透明度和问责性；以及
 - iii. 谨守并执行公平和非歧视性的标准和经营方法。

限制性经营方法

5. 政府明白，并非所有限制进入市场的机会或在市场内竞逐的机会的经营方法，都会损害经济效益或不利自由贸易。只有那些既损害经济效益或不利自由贸易，又不符合香港整体利益的经营方法，才须予以注意。我们必须根据实际情况，来决定某种经营方法是否具有限制性、损害经济效益或不利自由贸易，以及有违香港整体利益。经营方法的原有目的和影响，以及相关的市场或经济情况等等因素，都必须一并加以考虑。
6. 我们必须按个别情况研究各种经营方法。因此，把限制性经营方法笼统地归纳起来，不但有困难，而且容易令人产生误解。下文胪列一些可能值得更深入研究的经营方法，谨作说明：

- a. 操纵价格*，以扭曲市场的正常运作、增加买家的成本，以及具有损害经济效益或不利自由贸易的影响；
 - b. 串通投标*、分配市场*、设立销售和生产限额*，以扭曲市场的正常运作、增加买家的成本、减少买家的选择和产品的供应，及损害经济效益或不利自由贸易；
 - c. 联合抵制*，以扭曲市场的正常运作，剥夺抵制对象可得的供应或选择，和损害经济效益或不利自由贸易；以及
 - d. 于同业工会或专业团体成员之间订立不公平或歧视性的准则*，以拒绝给予新加入者进入市场或在市场内竞逐的机会，及损害经济效益或不利自由贸易。
7. 政府更明白到要了解某项业务是否违反竞争原则，并不能够单以该业务的经营规模或市场占有率本身而决定。决定性的因素是：该业务是否滥用其市场支配地位，限制进入市场的机会和市场内竞逐的机会，引致减低经济效益或妨碍自由贸易，从而损害香港的整体利益。因此，我们必须按个别情况研究每宗个案。下文胪列一些涉及滥用市场地位的例子，谨作说明：
- a. 掠夺性的行为，例如在一些进入市场和在市场内竞逐均有限制的经济活动范畴内，以低于成本的价格销售货品，令竞争同业不能立足市场，然后大幅提高价格；
 - b. 为没有现成代替品的产品或服务厘定最低零售价；以及
 - c. 规定供应某些特定产品或服务时，买家须一并购买其它特定产品或服务或接纳某些限制，而这些限制，并非为了保证质素、符合安全规定、提供足够服务或达致其它合理的目的。

* 这些都是竞争者之间所施加的不同形式的横向限制，意图提高或固定价格（所谓“操纵价格”）、压抑投标价格（“串通投标”）、分配指定顾客或销售分区给某些特定公司，而不在全区进行竞争或争取其它公司的顾客（“市场分配”）、厘定某些货品或服务的供应限

额，以推高价格（"销售和生产限额"），以及不与其所属市场内其它公司的供货商交易（"集体抵制"）。

方法

8. 对于透过竞争来提高经济效益和促进自由贸易的最佳方法，现时并无国际标准或共识。虽然一些经济体系订立了竞争法例，但其管制范围、执行机制和补救方法却有很大的差异，另外亦有一些经济体系避免采用立法的途径。各经济体系的取向，主要受到本身的社会特色、发展历史和社会经济背景所影响。
9. 香港是一个小规模和以外贸为主的经济体系，已具有高度竞争性，因此政府认为没有需要制定全面的竞争法。为保持竞争政策的整体一致性，我们会借着这份政策纲领，建立一个全面、具透明度和涵盖范围广泛的竞争政策架构，就不同行业制定有关的规管措施（包括法例以外的工具）。
10. 就香港来说，政府为透过竞争而促进经济效益和自由贸易的方法是：
 - a. 加强公众的认知，使他们知道竞争对于提高经济效益和促进自由贸易的重要性；
 - b. 找出政府和其它公营机构对每个行业所设的障碍和限制，并确定它们会否限制进入市场的机会和市场内竞逐的机会、有损经济效益和不利自由贸易，使香港的整体利益受损。若然，便要自发性地或透过行政、立法等措施予以消除；
 - c. 透过适当的行政、立法等措施，在政府和公营部门内，就每个行业推行促进竞争的措施；
 - d. 鼓励私营机构自发性地遵守竞争原则和达致上述提高经济效益和促进自由贸易的目标；
 - e. 支持消费者委员会制定促进竞争的工作守则，以达致上述提高经济效益和促进自由贸易的目标；

- f. 与消费者委员会携手合作，鼓励私营机构推行有助竞争的措施，例如订定保持和促进自由竞争的自我规管制度；并监察和检讨较易出现反竞争行为的行业的经营方法；
- g. 设立一个储存与竞争有关的事项和投诉的数据库，以便找出可能出现的不足之处和有待改善的地方；以及
- h. 在财政司司长辖下设立一个专责委员会（该委员会已成立，名为「竞争政策咨询委员会」），检讨与竞争有关的政策事宜。

推行工作

- 11. 政府致力提倡和维持竞争，以提高经济效益和促进自由贸易。「竞争政策咨询委员会」会促请各政府部门遵守这份政策纲领、提出有助落实政策目标的措施、研究各项新建议对竞争的影响，并且在有需要时，将有关影响提请行政会议和立法机关注意。我们也期望各政府部门确保辖下的法定组织遵守这份政策纲领。
- 12. 政府呼吁各行各业自发性地停止采用有损经济效益或不利自由贸易的现有限制性经营方法，并避免在日后引进这些经营方法。在合理和有需要的情况下，政府会透过行政或立法等措施，消除这些经营方法。
- 13. 如公营部门和私营机构涉嫌采用限制性经营方法，可将事情转交有关决策局或政府部门审议。此外，「竞争政策咨询委员会」秘书处会留意所有转介个案的进展，如有关情况对我们的政策或整体工作有重大影响，秘书处会提请「竞争政策咨询委员会」加以注意。

竞争政策咨询委员会
一九九八年五月