

競爭政策諮詢委員會工作報告

COMPAG

Competition Policy Advisory Group Report



2004 – 2005

(中文版)

目錄

1. 引言	1
2. 新措施	2
3. 推行舊措施的進度	5
4. 經競諮會審議的個案	9
5. 宣傳與培訓	32
6. 國際間的發展	33
附件一 : 競諮會職權範圍及成員名單	34
附件二 : 競爭政策檢討委員會成員名單	35
附件三 : 競爭政策綱領	37
附件四 : 維持競爭環境及界定和處理 反競爭行為的指引	41

1. 引言

由財政司司長擔任主席的競爭政策諮詢委員會(競諮會)是一個高層次組織，專責研究和檢討與競爭有關並對政策或制度有重大影響的事宜，並就此提供意見。競諮會的職權範圍及成員名單見附件一。

自一九九七年十二月成立以來，競諮會處理了約一百宗投訴個案，而各決策局及部門亦採取了七十多項促進競爭的措施。有關投訴個案及措施的詳情，請瀏覽競諮會網站(www.compag.gov.hk)內的工作報告。本報告涵蓋競諮會由二零零四年四月一日至二零零五年三月三十一日期間的工作。

雖然競諮會一直運作暢順，但為了確保政府的競爭政策符合香港現時的環境和需要，使香港能維持其競爭優勢，競諮會已成立競爭政策檢討委員會，檢討現行的競爭政策及競諮會的組成、職責和運作。本報告第2章詳列了競爭政策檢討委員會及政府在二零零四至零五年度為推動競爭所採取的其他新措施的資料，而各項較早前推行的措施的最新進展則載於第3章。

競諮會的其中一項重要職能是就反競爭行為的調查和跟進行動向各政策局及部門提供意見。競諮會透過其秘書處，確保所有決策局和部門均按照既定政策、指引和程序，儘速及妥善地處理有關投訴。競諮會除了密切跟進投訴個案外，亦會就有廣泛影響的競爭事宜進行研究。第4章總結了競諮會在二零零四至零五年度所處理的投訴個案及競爭事宜。

競諮會認為，促進和確保公平競爭並非只是政府的工作。社會各界，尤其是商界同樣扮演十分重要的角色。有見及此，競諮會於二零零四至零五年度推出連串措施以培養有利競爭的社會文化，並鼓勵社會人士參與落實政府的競爭政策。有關措施詳情載於第5章，而第6章則闡述在二零零四至零五年度國際上與競爭政策有關的重要發展。

2. 新措施

措施 1：成立競爭政策檢討委員會

公平競爭是香港經濟發展的重要基石，並是香港賴以繁榮發展和成功的關鍵。為確保政府的競爭政策符合香港現時的环境和需要，使香港能維持其競爭優勢，政府在二零零五年六月一日宣布競諮會成立一個競爭政策檢討委員會（委員會），檢討現行的競爭政策及競諮會的組成、職責和運作。

財政司司長在發表二零零五至零六年度財政預算案時宣布成立獨立的委員會，進行有關的檢討工作。委員會由一名非官方人士擔任主席，成員包括來自社會上多個不同界別的人士，及負責與競爭政策有關事宜的政策局和部門的代表。委員會成員名單載於附件二。

委員會計劃在十二個月內完成檢討工作。政府會向立法會和公眾匯報檢討結果。

措施 2：本港車用燃油零售市場的顧問研究

為促進本港車用燃油零售市場的競爭，政府已採取一系列的措施：

- (i) 自二零零零年七月起，在現有油站的租契期滿後，不會再自動續約，而把油站用地重新招標；以及
- (ii) 自二零零三年六月起，將油站用地分批推出招標，並准許投標者以一個標價競投全部用地或就其中個別用地提交獨立標書，以便有興趣加入燃油市場的營辦商可一次過取得相當數量的用地及規模效益。兩個新營辦商已在新的招標安排下，成功進入市場。

繼上述措施後，競諮會已決定委聘獨立顧問檢討香港車用燃油市場的競爭情況，及本地油公司有否涉及任何反競爭行為。研究的範圍涵蓋本地車用燃油市場的結構、運作成本和訂價安排等，並會參考美國、歐盟國家和澳洲等地針對油公司反競爭行為所採取的競爭法例，以及有關的措施和經驗，建議香港是否有需要採取措施包括立法以確保車用燃油零售市場的公平競爭。

有關研究預計會在二零零五年底左右完成。在有關的研究完成後，政府會向立法會及公眾匯報研究結果。

措施 3：就屋苑通信網絡用地契約施加新規定

通信網絡用地是大廈公契指定的公眾地方，用以裝設屋苑的通信網絡設施。發展商透過通信網絡用地契約把在通信網絡用地上裝設、使用和操作通信網絡設施的權利賦與承租人。

有業主及團體曾就通信網絡用地契約會限制業主對電訊服務的選擇表示關注。競諮會在考慮泓景臺的個案時（本報告第 4 章個案 3），認為在業主立案法團成立前，大廈的管理服務如由地產發展商或管理公司負責，這些公司不應簽署有效期過長的服務合約，剝奪業主其後改變服務性質或作其他選擇的權利。

有見及此，地政總署法律諮詢及田土轉易處計劃在批准預售樓花時就通信網絡用地契約施加新規定，包括：

- (a) 如有成立業主委員會或業主立案法團，有關委員會或法團有權在通信網絡用地契約的有效期三年後終止該契約；以及
- (b) 有關物業的售樓說明書上應載有：
 - (i) 根據通信網絡用地契約所提供的服務資料；
 - (ii) 物業受通信網絡用地契約影響的確實部分和範圍；以及
 - (iii) 每個單位業主就通信網絡用地契約所訂明的服務應繳付的月費(如知悉者)。

法律諮詢及田土轉易處經諮詢有關各方後，計劃在二零零五年內實施有關的新規定。

3. 較早前推行措施的進度

多年來，競諮會曾審議不少專為促進各行各業競爭的新措施，並密切留意這些措施的推行進度。這些措施大多已經順利推行。本章扼要說明該等尚未完成的措施在二零零四至零五年度內在推行方面取得的進展。

措施	進展
能源	
(1) 供電行業未來的規管安排	政府與兩家電力公司簽訂的《管制計劃協議》將在二零零八年屆滿。二零零五年一月三十一日，政府就未來的規管安排展開第一階段公眾諮詢。諮詢期為期三個月，在二零零五年四月三十日結束。政府會考慮收集到的意見，草擬二零零八年後電力市場的發展大綱，並在二零零五年下半年作第二階段的公眾諮詢。
金融服務	
(2) 檢討香港的零售支付系統	香港金融管理局（金管局）繼續推行其在二零零一年對本港零售支付系統全面檢討所作出的建議。該項檢討的範圍包括市場的開放程度、費用、收費、效率、競爭及不同零售支付方式的風險。金管局正與信用卡、扣帳卡及多用途儲值卡公司的代表合作，制定適當的經營守則，以提升本港零售支付系統的效率及透明度。

資訊科技服務	
(3) 檢討資訊科技專業服務計劃	<p>二零零四年五月，當時的資訊科技署（在二零零四年七月與工商及科技局轄下通訊及科技科內負責資訊科技工作的部別合併後改名為政府資訊科技總監辦公室）就改善根據資訊科技專業服務計劃，集中採購資訊科技服務的現有安排，諮詢業界及各政府部門。經考慮所收到的意見後，政府資訊科技總監辦公室將推行一項提升服務的安排，名為“優質資訊科技服務常備承辦協議”，以取代二零零五年十二月屆滿的資訊科技專業服務計劃。在新安排下，參與政府資訊科技項目的承辦商數目，將由現時的 23 個增至最多 44 個。</p>
法律	
(4) 放寬對律師在較高級法庭的出庭發言權的限制	<p>二零零四年六月，首席法官宣布成立工作小組研究有關事宜。工作小組由包致金法官出任主席。工作小組內的律師及大律師成員均會就擴大律師出庭發言權的建議方案草擬文件，供工作小組審議。</p> <p>工作小組預期可在二零零五年下半年就有關事宜擬備諮詢文件。</p>
電訊及廣播	
(5) 推出廣播衛星服務	<p>廣播衛星服務已在二零零四年十二月成功推出，為香港提供共 32 條收費電視節目頻道。</p>

<p>(6) 規管解碼器</p>	<p>二零零四年七月，政府公布在香港推行數碼地面電視廣播的綱要。兩個數碼地面電視廣播機構（即亞洲電視有限公司及電視廣播有限公司）須在二零零七年或之前推出數碼地面電視，而數碼地面電視的技術標準將在二零零六年年底二零零七年年初制定。為確保模擬式電視轉換為數碼地面電視的過程暢順，政府會與業界及社區組織聯手推廣數碼地面電視及解決有關問題，包括解碼器事宜。</p>
<p>(7) 規管電訊市場的合併及收購</p>	<p>《2003年電訊(修訂)條例》在二零零三年七月制定。根據該條例，電訊管理局局長(電訊局長)對具有或相當可能具有大幅減少電訊市場競爭效果的已完成併購活動有權作出規管。此外，該條例亦設立途徑，讓業界自行決定是否就有關活動事先徵求電訊局長的同意。該條例已在二零零四年七月九日生效。</p>
<p>其他</p>	
<p>(8) 要求升降機製造商在《操作及維修手冊》發放技術資料</p>	<p>二零零四年三月，機電工程署(機電署)經諮詢業界後製備了《操作及維修手冊指引》，臚列升降機製造商/承辦商須提供有關新安裝及重大改裝升降機工程的資料。該份指引已上載到機電署的網頁，供有關各方及市民參考。自指引發出以來，機電署沒有接獲任何報告，指升降機承辦商因欠缺技術資料或未能索取資料而無法進行升降機維修工程。機電署</p>

會繼續與業界檢討指引的施行情況，並在有需要時作出修訂。

此外，機電署亦在二零零四年二月底製備《上落平安(升降機操作及保養須知)》，向樓宇業主介紹有關升降機操作及保養的一般資料及技術事宜。二零零四年四月至八月期間，民政事務總署聯同機電署及行業協會舉辦了六次座談會，公布及解釋有關須知的內容。座談會的出席人數超過600人。機電署會檢討有關須知的內容，再公布修訂版本。

4. 經競諮會審議的個案

1. 與競爭有關的投訴

個案 1：投訴香港電話公司城訊通服務提供未經批准的折扣

二零零三年八月，投訴人向電訊管理局局長(電訊局長)投訴，指香港電話公司違反牌照條件，向其城訊通服務(固定電訊網絡服務)的客戶提供未經批准的折扣。電訊局長在二零零四年十一月完成這宗個案的調查，所得結論是該投訴不成立。

投訴人指香港電話公司城訊通服務單張(該單張)所載向城訊通服務用戶提供的四項折扣中，有三項屬未經批准的折扣。

電訊局長發現遭投訴的三項折扣中，有兩項符合電訊局長批准並已在憲報公布的收費。至於第三項折扣，電訊局長未能找到與優惠相符的任何經批准折扣。香港電話公司解釋，該公司未有向客戶提供這些折扣。有關折扣是由銷售代理以回贈形式提供，只有十個客戶透過該銷售代理作出申請。此外，該單張由銷售代理發出，香港電話公司事前並無給予批准，亦不知情。香港電話公司同時聲稱，該銷售代理並非其附屬公司，亦沒有獲提供任何津貼。

電訊局長要求香港電話公司提供書面證據，例如向該十個客戶發出的帳單副本，以支持其聲稱。香港電話公司提交的帳單記錄中，四個記錄清楚顯示香港電話公司收取經電訊局長批准的款額。至於餘下的六個記錄，由於有關客戶同時使用香港電話公司的其他服務，因此帳單記錄所顯示的數字並非逐項開列的收費。

電訊局長注意到，由於事隔一年多，故此一些帳單的資料未必仍有保存；加上香港電話公司能夠提供帳單記錄，證明向十個客戶當中的四個客戶收取經批准的折扣，所以電訊局長在衡量相對可能性後，認為香港電話公司沒有提供未經批准的折扣。因此，電訊局長認為投訴不成立。

個案 2：投訴衛星電視接收設施保養服務供應商

二零零三年十二月，一私人屋苑業主委員會去信競諮會秘書，指稱發展商與一家衛星電視接收設施的保養服務供應商訂約，把屋苑的通信網絡用地以年租一元租予保養服務供應商直至二零四七年，是違反公平競爭原則。屋苑通信網絡用地是大廈公契指定的公眾地方，用以裝設衛星電視接收設施及通信網絡。業主委員會認為上述租約剝奪業主自行選擇衛星電視接收設施保養服務供應商的權利。

電訊局長在考慮過這宗投訴後，認為投訴起因主要在於業主委員會與有關服務供應商未能就屋苑衛星電視接收設施的保養收費達成協議。雙方其後在二零零四年一月達成協議，有關服務供應商與業主委員會之間的服务合約亦已重訂。二零零四年三月，電訊局長向業主委員會主席闡釋其立場，對方同意結束該個案。

個案 3：電訊管理局調查泓景臺電訊服務供應的結果

電訊管理局局長(電訊局長)在二零零三年底接獲多個不同屋苑的住戶和電訊服務供應商的投訴，指稱和記環球電訊有限公司、和記多媒體有限公司和 PowerCom Network Hong Kong Limited 向多個屋苑提供基本電話及寬頻互聯網接達服務，而所有有關屋苑的住戶不論是否使用有關服務，均須在管理費內支付上述公司的服務費。

電訊局長完成首宗投訴個案（泓景臺個案）的調查，並在二零零四年八月十一日公布結果。電訊局長藉此宗個案闡述他對此類個案是否合法的分析方法。

電訊局長集中調查有關個案是否違反：

- (a) 電訊條例第 7K(3)(c)條：持牌人不得給予相聯人士不當的優惠，或從相聯人士處收取不公平的利益，而電訊局長認為因此會能夠將任何競爭者置於重大不利位置或會防止或大幅限制競爭；以及
- (b) 電訊條例第 19B 條：凡租賃協議、公契或商業合約內載有任何條款，在有關個案的整體情況下屬“不合理地限制”住戶或佔用人使用其自選的公共電訊服務的權利，或剝奪住戶或佔用人該項權利，該條款(僅在其施加上述限制的範圍內)即屬無效。

電訊局長不能就這三家持牌人是否有任何一家違反第 7K(3)(c)條作出結論，原因是：

- ◇ 這三家持牌人並不清楚知道自己得到利益，並已通過競爭爭取被選用，或獲得不相關的第三者推薦。因此不能證明這些持牌人在知情的情況下從相聯人士取得“不公平的利益”；以及
- ◇ 電訊局長沒有任何證據顯示這三家持牌人曾要求得到有關利益，或在知情的情況下收取利益。

關於第 19B 條，電訊局長的結論是，是否根據第 19B 條向法院申請宣布有關安排無效，屬於受安排影響人士本身的決定，電訊局長未能根據此條文直接採取行動。

競諮會經考慮電訊局長的報告後認為：

- 泓景臺的個案主要涉及地產發展商在出售有關物業或入伙前，必須預早以簡單易明的方式公開包括在管理費內的所有服務的細節；
- 業主立案法團成立前，大廈的管理服務如由地產發展商或管理公司負責，這些公司不應簽署有效期過長的服務合約，剝奪業主其後改變服務性質或作其他選擇的權利。招標工作亦須以公開、透明和競投方式進行；
- 全面競爭法並不是處理上述事宜的方法；以及
- 泓景臺的個案突顯了需要在物業發展和大廈管理業內加強對反競爭行為的認識和推廣促進競爭原則。

就根進競諮會的意見，在關於住宅物業範圍內的電訊契約方面，地政總署法律諮詢及田土轉易處在批准預售樓花時會施加新規定（詳情請參閱第 5 頁）。另外，民政事務總署會在二零零四至零五年度立法會會期提出再修訂《建築物管理條例》。其中一項修訂建議是修訂條例第 20A 條，以收緊業主立案法團的採購程序。地政總署法律諮詢及田土轉易處亦會按照條例第 20A 條的新條文，在公契指引中新增一項規定。

關於加強業界認識反競爭行為和推廣促進競爭原則，房屋及規劃地政局在二零零三年九月促請香港地產建設商會留意競諮會發出的《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》（指引），鼓勵該會呼籲會員遵從指引，以及根據指引為業界制定行為守則。至於物業管理行業，民政事務總署已致函香港物業管理公司協會，鼓勵協會促請會員遵從指引，以及在協會現行的行為守則內加入指引的原則。

個案 4：屋宇署招標承投建築圖則及有關文件的電子影像轉換及上載服務

屋宇署公開招標承投提供建築圖則及有關文件的電子影像轉換服務，以及把圖則及文件上載至現有電腦化樓宇記錄管理系統的服務。是次招標中落選的三家公司，在二零零四年四月去信競諮會秘書，質疑招標的結果和程序。特別是：

- (a) 簡介會：他們質疑屋宇署何以沒有發布準投標者簡介會的記錄；
- (b) 示範：他們認為只得兩小時進行示範，時間實為不足，而他們在示範期間的表現亦因此受到影響。此外，他們質疑示範期間何以毋須進行顏色掃描；及
- (c) 評審準則：他們要求政府澄清評審準則及提高招標過程的透明度，並希望得知他們的得分以及落選的原因。

屋宇署表示，招標是為了選定一家承辦商，負責把屋宇署保存的樓宇記錄(例如建築圖則)由紙張或縮微膠卷形式轉換為電子影像，並把轉換後的影像上載至樓宇記錄管理系統，供儲存和檢索之用。招標項目在二零零四年一月二日和九日刊憲，當局共收到七家公司的標書。

投訴人提及的“簡介會”其實是準投標者在實際投標前，到訪屋宇署了解須提供服務的範疇(例如須掃描的建築圖則類別、質素和數量)。當時，除了招標文件所載的資料外，屋宇署並無提供其他資料。屋宇署認為無必要提供是次會面的記錄。

示範的目的是讓屋宇署評估投標者能否勝任轉換工作。為確保公平，各投標者的示範時間均為兩小時，所使用的亦是相同或類似的圖則、文件和縮微膠卷。屋宇署認為兩小時已屬足夠。事實上，包括投訴人之一的數名投標者，在示範項目上均通過評核。顏色掃描服務並非必要，因此沒有硬性規定需要提供。

招標文件已列明示範項目的評審機制、計分方法和評審準則。屋宇署並邀請所有落選的投標者出席二零零四年五月六日匯報會，解說他們落選原因，以及標書的優點和不足之處。投標者獲告知中選的合約款額及得分，以及個別項目最高得分者的得分。沒有出席匯報會的落選投標者亦獲書面通

知上述結果。因此，招標程序和安排並未對競爭造成任何阻礙。

競諮會秘書處在二零零四年七月向該三家公司作出回覆，如上所述澄清招標程序和安排。有關個案視作完結。

個案 5：投訴香港國際機場的保安服務

二零零四年初，香港國際機場一家地勤支援服務供應商向競諮會秘書投訴機場保安有限公司^註在香港國際機場禁區提供的保安服務：

- 機場保安有限公司收費過高，所提供的服務質素物非所值；
- 機場管理局(機管局)壟斷了香港國際機場的保安服務，而這些服務應在市場公開自由競爭；以及
- 機管局拒絕了投訴人的建議，即聘用外間保安公司為其設於香港國際機場禁區內的處所執行進出監控。

保安局表示，為確保香港國際機場保安管制一致及嚴謹，並維持高水準的航空保安，政府的既定政策是，香港國際機場禁區的進出監控和其他關乎航空保安的工作，必須由機場保安有限公司執行。然而，機場內的營辦商在處理非航空保安的事務上，是可以選擇聘用其他保安公司。

保安局並表示機場保安有限公司有高水準的員工培訓和質素控制計劃，所僱用的員工教育水平相對較高。這方面的成本需反映在機場保安有限公司的收費上。機場保安有限公司的政策是，按合理和可收回成本的原則釐定收費。機場保安有限公司經常監察運作效率和成本效益，以往曾採取節流措施，日後仍會繼續設法減省成本。

競諮會秘書處其後回覆投訴人，解釋政府立場。投訴人並沒有採取進一步行動。

^註 機場保安有限公司為機場管理局的附屬公司，由機管局和政府共同擁有。

個案 6：指稱政府電子貿易服務的供應商違反競爭原則

政府電子貿易服務，指向政府遞交與貿易有關的正式文件（例如電子倉單（道路貨運除外）及進出口報關單）的電子數據聯通前端服務。二零零四年前，政府電子貿易服務由一家服務供應商根據政府批出的獨家專營權提供，該專營權在二零零三年十二月三十一日屆滿。二零零四年一月起，原有的服務供應商繼續提供全面的政府電子貿易服務，而經二零零二年招標工作委聘的另一家服務供應商，則提供兩類貿易文件（即進出口報關單和應課稅品許可證）的政府電子貿易服務。

二零零四年六月四日，新的服務供應商向工商及科技局投訴原有的服務供應商從事反競爭行為，例如交叉補貼、傾銷、失實陳述、有誹謗性的行動和訂定專營條款。同月，原有的服務供應商亦向工商及科技局投訴，指新的服務供應商作出阻礙、限制、遏抑或約制競爭的安排，例如發放虛假消息及不當地滋擾原有服務供應商的客戶。

二零零五年三月，新的服務供應商又去信競諮會秘書，投訴原有的服務供應商採用不公平的經營方法，例如在二零零二年的招標過程中要求投標者撤回投標、選擇性收費、失實陳述和訂定專營條款。

工商及科技局正跟進這些投訴。

個案 7：投訴七間官立中學小食部服務的招標安排

申訴專員在二零零四年七月把一宗關於七間官立中學小食部服務招標安排的投訴，轉交教育統籌局(教統局)處理。投訴人指上述招標工作的招標文件只有英文本，導致不諳英語的投標者無從參與投標。

教統局表示，該七間中學依足政府的招標指引。就本個案而言，憲報招標公告及互聯網上招標表格均備有中英文本。儘管學校只提供招標文件的英文本，但為投標者舉辦的簡介會是以廣東話進行。

申訴專員完成調查後，在二零零四年九月作出結論，表示教統局在進行上述招標工作時，是按照現行的政府規定行事。不過，鑒於雙語應用已日漸普遍和受到重視，教統局應安排備有招標文件的中英文本。教統局可在文件上聲明，任何涉及法律事宜的詮釋，應以英文本為準。

教統局聽取申訴專員的意見後，已檢討有關指引，並承諾在可行情況下盡量安排提供招標文件中文譯本。

個案 8：康樂及文化事務署轄下設施餐飲服務招標

二零零四年八月，一位在康樂及文化事務署(康文署)轄下的體育館的餐廳營辦商分別向康文署及競諮會秘書處投訴，指康文署決定經局限性招標把有關體育館的餐飲服務判交受資助的非政府機構承辦，違反了公平競爭的原則：

- (a) 康文署的決定把殘疾人士的利益置於香港整體利益之上；
- (b) 在決定進行局限性招標前，並未充分和公開徵詢受影響各方的意見；
- (c) 考慮到現有營辦商對餐廳所作的投資以及“沙士”爆發期間蒙受的損失，剝奪現有營辦商重新投標的機會，對該營辦商非常不公平；
- (d) 在公開投標中把聘用殘疾人士列作特別條件，亦可達致促進殘疾人士就業的目標。現有營辦商已有聘用殘疾人士在餐廳工作。

康文署表示，該署轄下有 103 處場地提供餐飲服務。除了 10 處場地外，所有餐飲服務地點均經公開招標讓公眾競投。

當局在一九九五年推出一項計劃，以局限性招標的形式，把餐飲零售店判交為殘疾人士提供復康服務的非政府機構承辦。最初有四處餐飲服務地點納入計劃內。二零零二年，當局應社會福利署的要求再加入六處餐飲服務地點。

康文署和社會福利署表示，以局限性招標方式把餐飲零售店判交提供復康服務的非政府機構承辦，是為了協助這些機構成立社會公司，一方面為殘疾人士創造就業機會，另一方面為工作能力較低的殘疾人士提供培訓，以便日後可在公開市場就業。公開招標未能充分達致這些目標：

- ◆ 首先，為自閉，弱智、精神病、弱聽等不同類別的殘疾人士提供訓練和協助，是要具備專門知識的。為協助殘疾人士投入工作和盡量提升效率和生產力，經常需要改裝及購置特殊設備和輔助器材以及對處所加以改建。私人營辦商未必具備為殘疾人士提供復康服務所需的知識及技術。
- ◆ 其次，非政府機構的職業輔導員和社會工作者等專業人員，會留意個別殘疾僱員的進展，為他們提供適當的支

援及協助。私人營辦商未必能夠為殘疾僱員提供這些服務。

- ◆ 最後，殘疾人士易遭剝削、歧視和忽略。由於名單上的非政府機構均受社會福利署監管，故此所提供的復康服務可得到保證。

就現時的個案而言，康文署表示，租約中並無條款訂明承辦商可要求續約，亦無訂明政府需就其後招標工作的任何變更知會現有承辦商。不過，康文署同意若事先徵詢受影響各方的意見，或先行公布有關變更，較為理想。因此，康文署決定公開招標承投在有關體育館餐廳的下一份合約。社會福利署會廣為宣傳有關非政府機構的局限性招標政策，而康文署日後亦會預先把此事告知受影響的現有餐飲承辦商。

競諮會接納了康文署和社會福利署的報告，並同意公開招標承投在有關體育館餐廳的下一份合約。康文署其後回覆投訴人，投訴個案亦視作完結。

個案 9：投訴引入來往皇崗的短程過境巴士服務

二零零四年八月，一個的士及小巴營辦商協會指政府批准開辦六條以皇崗口岸為終站的過境巴士服務，會造成不公平競爭，影響他們的生意。他們並質疑該六條路線的營辦商何以沒有經公開招標揀選。

環境運輸及工務局表示，過境巴士服務根據一套由香港及內地當局共同管理的配額制度運作。在這套制度下，過境巴士配額只發給合資格的香港及內地合營公司。該局並表示，過境巴士與本地公共交通工具在提供跨境運輸服務上扮演不同角色。前者提供點對點的過境直通服務，而後者則提供接駁服務，讓跨境旅客乘搭東鐵經羅湖過境及乘搭落馬洲至皇崗的穿梭巴士過境。

自二零零三年中起，過境巴士營辦商出現大幅超額營運的情況，並營辦未經批准的服務，來往香港多個地點與皇崗口岸，嚴重影響跨境交通和粵港兩地口岸的運作。環境運輸及工務局認為雖然必須設法阻止超額營運，也要照顧市民對短程過境巴士服務的需求。因此，該局決定聯同內地當局採取“雙管齊下”的措施，以處理問題：

- (a) 加強執法行動，打擊未經批准的過境巴士服務；以及
- (b) 批准開辦六條受規管的過境直通巴士路線，來往香港多個地點與皇崗口岸，以適當地應付跨境旅客的需要。這些路線由二零零四年八月十六日起投入服務。營運這些路線所需的配額，部分為現有配額，部分則是由香港及內地當局發出的新配額。發出新的配額，是為了使營辦商可以提供合理水平的服務。

由於計劃目的在於規管現有使用落馬洲口岸的過境巴士，所以有關當局批准該六條過境巴士路線由現時持有落馬洲配額的過境巴士營辦商經營。當局沒有公開招標競投是因為營辦商必須持有香港和內地當局發出的有效配額，並須把部分配額用於受規管的過境巴士服務。然而，所有持有落馬洲有效配額的現有過境巴士營辦商均獲邀參加分配程序。

環境運輸及工務局其後回覆投訴人，解釋政府在有關事宜的立場，而有關個案亦視作完結。

個案 10：私人駕駛教師投訴政府偏袒駕駛學校

一 私人駕駛教師在二零零四年九月去信環境運輸及工務局，投訴：

- 舉行筆試時把駕駛學校的學生與私人駕駛教師的學生分開的做法，並不公平。他們懷疑駕駛學校學生的試題較淺；
- 就大部分駕駛考試(例如私家車和輕型貨車等)而言，私人駕駛教師的學生較駕駛學校學生的輪候時間為長；以及
- 駕駛學校獲准在運輸署的牌照事務處擺放宣傳小冊子，而私人駕駛教師則不能這樣做。

環境運輸及工務局表示：

- 在駕駛訓練方面，政府一向採用“雙軌制”的形式，一方面設立駕駛學校，另一方面則確保有足夠的私人駕駛教師，為市民提供在公用道路上進行的駕駛訓練。私人駕駛教師的市場佔有率約有七成，而駕駛學校則佔三成；
- 筆試已全面電腦化，為確保公平，試題由電腦隨機抽出。在安排筆試時把私人駕駛教師的學生和駕駛學校學生分開，是為了方便運輸署管理考生記錄。運輸署在考慮私人駕駛教師的意見後，自二零零四年十二月起，已安排駕駛學校學生與私人駕駛教師的學生在同一班房參加筆試；
- 由於私人駕駛教師的學生在運輸署的試場進行駕駛考試，而駕駛學校的學生則在駕駛學校內參加考試，故此兩者的輪候時間有別。輪候時間上有差別，因為兩類考生的數目不同。運輸署會根據和類車輛駕駛考試的需求和輪候時間，檢討考牌主任調配往學校和非學校考試中心的編排；以及
- 私人駕駛教師人數約有 1000 人，當局不可能讓每名私人駕駛教師在運輸署的牌照事務處擺放個別宣傳資料。不過，私人駕駛教師工會已獲准以會方名義在運輸署牌照事務處擺放宣傳小冊子，當中載有個別私人駕駛教師的資料。

運輸署其後與投訴人會面，解釋政府在有關事宜的立場。有關投訴個案視作完結。

個案 11：投訴二零零四年香港珠寶鐘錶展覽會的主辦商濫用市場支配地位

二零零四年香港珠寶鐘錶展覽會部分由個別參展商而非由主辦商委聘的承建商，在二零零四年九月向競諮會秘書處投訴，指展覽會主辦商濫用其市場支配地位，向他們施行一套新措施，例如限制進入展覽廳，以及規定進行保安檢查和繳付按金。投訴人指稱，這些措施局限了非由主辦商委聘的承建商進入市場及參與競爭的機會、增加進入市場所需的資本、扭曲展覽業的正常運作和對自由貿易構成障礙。工商及科技局正對這宗投訴進行調查。

個案 12：投訴香港會計師公會涉嫌採用限制性經營方法

二零零四年九月，競諮會秘書處收到一宗投訴。投訴人指稱香港會計師公會拒絕他以某海外會計團體會員的身份申請(a)加入公會成為會員，以及(b)向他發出執業證書的申請。就上述兩項申請，香港會計師公會要求他須先分別通過能力測試，以及公會的執業證書考試。投訴人聲稱，香港會計師公會處理他的申請的方式，屬反競爭行為。

財經事務及庫務局表示：

- (a) 香港會計師公會是本港的會計師法定發牌組織。根據香港法例第 50 章《專業會計師條例》(該條例)，加入成為香港會計師公會的會員，即註冊為會計師，香港會計師公會有責任確保申請人符合規定要求，然後才接納其為會員。該條例授權公會理事會就個別海外會計團體的會員豁免遵守通過全部或部分指定專業考試的規定。在二零零四年十二月，這類獲認可的團體共有 14 個。
- (b) 進行能力測試，是要確保準會員對本地的稅務及法律有所需認識。不過，某些海外會計團體的會員申請加入香港會計師公會時，可獲豁免這項測試。鑑於有關投訴，財經事務及庫務局已請香港會計師公會考慮進行檢討，從而就不同類別的申請人以更一致的形式處理測試；以及
- (c) 所有以認可海外會計團體會員身份獲准加入香港會計師公會的會計師，一律須通過執業證書考試，始能獲執業證書。為確保專業水平，香港會計師公會自行籌辦其執業證書考試並無不合理之處。

競諮會同意財經事務及庫務局的意見和備悉香港會計師公會將作出的跟進行動。競諮會秘書處已回覆投訴人，解釋政府在有關事宜的立場。

個案 13：投訴物業管理公司限制業主使用洗車服務

投訴人在二零零四年十二月向競諮會秘書處投訴，指稱一屋苑的管理公司禁止洗車公司的工人進入屋苑，除非有關工人屬管理公司指定公司的人員，或事先取得管理公司的批准。投訴人指稱，該指定洗車公司與管理公司有關連，而有關安排有違公平競爭。民政事務總署正就這宗投訴進行調查。

個案 14：投訴航空公司和酒店作出反競爭行為

一家旅行代理商在二零零四年十二月致函競諮會秘書處，指稱：

- (a) 酒店通過送贈禮品或提供其他優惠，吸納旅行代理商的客戶為酒店本身“公司客戶”。這些客戶一旦成為酒店客戶，酒店便不會接受他們經旅行代理商預訂房間。這類經營方法扭曲市場的正常運作；以及
- (b) 航空公司操縱價格，並以下述方式限制競爭：
 - (i) 在航空公司自己的網站出售廉價機票；以及
 - (ii) 禁止旅行代理商在未獲航空公司事先同意的情況下，在旅行代理商的網站推廣航空公司的一些產品和服務。

投訴人認為上述酒店和航空公司的經營方法，不但影響旅行代理商的業務，而且也違反公平競爭的原則。投訴人並建議競諮會應考慮在香港頒布全面的競爭法以處理有關事宜。

旅遊事務署和經濟發展及勞工局經濟發展科研究這宗個案後，認為投訴不成立：

酒店

- ◆ 香港的酒店數目眾多，市場競爭非常激烈。截至二零零四年年底，香港共有 101 家酒店。
- ◆ 世界各地的酒店一般都會通過各種途徑推銷酒店房間，如旅行代理商、航空公司、信用卡公司及向個別客戶直接推銷等。此外，酒店亦會推出一些會員計劃，向長期的公司客戶或個別顧客提供優惠，務求爭取更多客戶。由於酒店房間屬私人資產，酒店管理層有權決定如何推廣酒店房間，並可全權酌情決定是否接納某類形式的預訂，包括經旅行代理商提出的預訂。
- ◆ 消費者可選擇以不同方式預訂房間。旅遊事務署及香港旅遊業議會均沒有收到任何消費者的投訴，指稱因“公司客戶”計劃而難以經旅行代理商預訂酒店房間。

航空公司

- ◆ 正如其他產品和服務的情況一樣，世界各地的航空公司普遍經互聯網推銷產品和服務。網上訂票除了為客戶提供多一個購買機票的途徑外，亦可減低交易成本，從而為客戶提供較廉宜的機票。是否提供網上訂票折扣作為市場推廣策略，則屬航空公司的商業決定。
- ◆ 關於指稱航空公司禁止旅行代理商在未獲其事先同意的情況下，在旅行代理商的網站推廣航空公司的一些產品和服務的經營方法屬反競爭行為，經濟發展科認為這是航空公司與有關旅行代理商之間訂立的代理協議條件條款。據了解在美國和歐洲等已訂立競爭法例的國家，航空公司亦可以禁止第三者在其網站刊登航空公司的資訊和資料作商業用途。

競爭法

- ◆ 由於有關酒店和航空公司的經營方法不屬反競爭行為，況且不論已制定或未制定競爭法的經濟體系均普遍接納這類經營方法，因此並無理據支持在香港頒布競爭法以處理有關事宜。

競諮會同意旅遊事務署和經濟發展科的結論，並已由競諮會秘書處回覆投訴人。

II. 競諮會主動進行的研究

個案 15：指稱粉麵業存在串謀操縱價格的行為

二零零四年四月六日，港九粉麵製造業總商會(總商會)聯同 19 個供應商在部分本地報章刊登聯合聲明，宣布各類乾濕粉麵製品的批發價和零售價即時調高 10% 至 20%。這段聯合聲明令人關注到粉麵業可能串謀操縱價格，競諮會遂要求工商及科技局作出調查。

為調查刊登該段聯合聲明的事件因由，工商及科技局在二零零四年五月與總商會會面。總商會解釋，刊登該段聯合聲明的主要目的，在於通知業界和客戶(包括食肆和公眾)原材料的進口價格上漲，並呼籲粉麵製造商把價格調高 10% 至 20%。總商會強調，該段聯合聲明僅屬呼籲性質，並無強制業界遵行。

工商及科技局查閱政府統計處所編製的綜合消費物價指數中“其他穀類及穀類製品”一項，當中顯示粉麵、意大利粉和通心粉、即食穀類(包括即食麵)和麵粉等產品的零售價變動情況。這些產品的消費物價指數，在二零零四年四月較上月微升 1.5%，在五月沒有變動，六月則下跌 1.3%。因此，這類產品的零售價保持平穩。工商及科技局懷疑總商會的行為是否奏效，原因是無證據證明該段聯合聲明導致粉麵製品的零售價有顯著增加。

工商及科技局認為，總商會的行為既沒有嚴重損害消費者的利益或市場的經濟效益，也沒有限制其他公司進入粉麵市場或在市場內競逐的機會。此外，由於進入粉麵市場並無障礙，因此現有製造商不會成功作出任何串通行為。工商及科技局向總商會解釋政府的競爭政策，並促請總商會避免在日後作出操縱價格及其他反競爭行為。

個案 16：豬肉市場的競爭情況

二零零四年五月，競諮會跟進該會於二零零二年十二月發表關於豬肉供應市場競爭情況的報告，要求衛生福利及食物局和食物環境衛生署(食環署)提供豬肉供應市場的最新競爭情況。同年七月，競諮會再要求衛生福利及食物局解釋為何該月份的豬肉供應不足，導致豬肉價格上漲，並發生傳媒報導的上水屠房暫停豬隻買賣事件。

衛生福利及食物局表示，現時市場上有三類豬肉供應，而三類豬肉於二零零三年的市場佔有率亦有差別：新鮮屠宰豬隻的豬肉（48.11%）、冰鮮豬肉（2.42%）和冷藏豬肉（49.47%）。

儘管在過去三年間，內地進口活豬佔香港活豬總銷量約80.7%，但新鮮屠宰豬隻的豬肉在二零零三年僅佔市場總銷量的48.11%，而內地進口活豬的豬肉只佔市場總銷量的38.83%。因此，如內地新鮮豬肉的價格猛升，消費者依然可以選購其他豬肉。事實上，多個消費組別包括食肆、燒味店、年輕家庭以及飲食習慣西化的家庭，近年來已改購冷藏或冰鮮豬肉。新鮮豬肉的市場佔有率已由一九九四年的70%左右下跌至二零零三年的48.11%，冰鮮及冷藏豬肉的市場佔有率則由一九九四年的約30%上升至二零零三年的51.89%。

衛生福利及食物局進一步指出，現時供應香港市場的活豬在來源地方面並無限制。政府為活豬進口商維持公平競爭環境，只規定所有進口活豬要符合必須的健康標準和檢疫條件，而有關規定也同樣適用於本地活豬。此外，進口活豬和本地活豬的供應量都不受限制，進口活豬可與本地活豬在本地市場自由競爭。冰鮮豬肉和冷藏豬肉的來源地也同樣不受限制，只要符合必須的健康標準和檢疫條件。

雖然五豐行是內地進口活豬供應的統一代理，但由於內地活豬並不是本地豬肉市場的單一供應來源，所以五豐行在本地整體豬肉市場依然面對來自本地豬農以及冰鮮和冷藏豬肉供應商的競爭。

二零零四年七月七日下午，上水屠房暫停批發活豬一事中，衛生福利及食物局發現部分活豬買手拒絕參與拍賣，指稱上水屠房的內地活豬供應不足，導致拍賣價急升。據五豐行指出，拍賣價在拍賣開始後迅即上升20%左右。五豐行遂與買手代表舉行緊急會議，向他們解釋供應短缺是由於該行經常購買活豬的內地豬場的產量減少所致。當五豐行承諾向其

他內地註冊豬場購買活豬以確保供應穩定後，活豬買賣隨即在下午恢復。

衛生福利及食物局對二零零四年七月七日以及該日之前 15 天和之後 15 天期間的內地進口活豬數量作出比較，發現無證據證明供應量有任何重大變動。二零零四年七月七日，運抵上水屠房的進口活豬數量為 3 282 隻，與上述 31 天期間的每日平均供應量 3 478 隻比較，約少 5.6%。由於在上述 31 天期間，上水屠房的活豬供應量變動介乎 -7.6% 至 +11.6% 之間，加上另外有四天的供應量跌幅超過 5.6%，因此跌幅屬於溫和。同期間，內地進口活豬總供應量(即經上水屠房和荃灣屠房拍賣的活豬總數量)的變動介乎約 -9.2% 至 +13.3% 之間，但大部分時間(22 天)的增減幅度少於 ±5%。

在此之前的數月，內地進口活豬的供應量大致平穩。每日平均供應量在四至五月份及五至六月份分別增加 0.95% 及 3.37%，但在六至七月份則減少 3.51%。二零零四年七月，每日平均活豬供應量為 6 049 隻，其中 5 088 隻為內地進口活豬。

價格上升反映採購、飼料和運輸成本增加。情況似乎與衛生福利及食物局對香港豬隻飼料價格的觀察相符。該局注意到，自二零零四年年初開始，飼料價格增加超過 30%。另一方面，二零零四年四月以後，進口活豬的拍賣價大致保持穩定，在四月至七月期間，僅上升約 2.2%。

基於上述調查結果，衛生福利及食物局認為政府已經盡力促進本地豬肉市場競爭。政府不必採取任何行動，干預市場力量運作。競諮會同意有關結論。

個案 17：活雞批發業檢討

鑒於活雞批發業在二零零四年三月罷市，衛生福利及食物局應競諮會的要求，在二零零四年年中就活雞批發業進行檢討，並制定措施以防止批發商有機會合謀以進行反競爭行為。

二零零四年一月三十日，由於內地爆發 H5N1 禽流感，政府，暫時禁止由內地進口活雞。批發商、零售商和貨運商對此感到受屈，因為他們相信供應香港活家禽的註冊內地農場都沒有受到禽流感疫情的影響。三個批發商商會聯同港九新界家禽批發零售商會(商會會員實際上全是零售商)及代表貨運商的九龍家禽營運同業商會，在三月十日開始舉行全港家禽批發商和零售商罷市行動，並計劃於三月廿四日結束行動，藉此表示他們的不滿，並爭取政府早日恢復進口內地活雞。結果，本地農場亦不能在批發市場出售活雞。

由於考慮到如本地農場長時間積存雞隻，可能會為農場帶來衛生和財政問題，漁農自然護理署(漁護署)署長與本地雞農和個別批發商之間作出協調，試圖在三月十八日恢復出售本地雞隻。不過，這個計劃卻因三個批發商商會拒絕供應雞籠而告吹。結果，當天早上並沒有雞隻運送到批發市場。

在三月十九日早上，漁護署署長向一名雞農租用 200 個雞籠，成功把 500 隻雞分別運送到香港仔和元朗兩個零售點，中斷罷市行動。同日下午，所有批發商、零售商和貨運商結束罷市，即時復工。

批發商在分銷鏈中擔當關鍵的角色。一方面，由於批發商控制雞籠的應用，因而可輕易阻止雞隻分銷。另一方面，批發商之間並非十分團結，更一向存在激烈的競爭。衛生福利及食物局認為由於市面上有大量冷藏或冰鮮雞隻和雞件等便宜的相近代替品，因而限制了批發商之間串通進行任何操縱批發價的行為。

衛生福利及食物局亦認為，批發商的商業利益各有不同，足以防止他們長期串通進行反競爭行為，而批發價一般亦會按供求情況而有所變動。

為免日後批發商操控雞籠阻止買賣活動，漁護署已購置 5 000 個雞籠，以便不時之需。這些雞籠可供每日從農場運送 30 000 隻雞到市場，其間仍有足夠時間將空雞籠運回消毒。因此，如批發商進行罷市，漁護署可隨時授權本地雞農利用這些雞籠將雞隻直接售予零售商。

個案 18：洗衣店調高收費

二零零四年十一月五日，香港洗衣商會(商會)在多份本地報章刊登廣告，呼籲全港洗衣店將收費調高 10%。商會表示，由於油價高企，推高工業用和車用柴油、塑膠衣架和膠袋的價格，導致經營成本大幅上升，因此有必要調高收費。這則廣告令人關注到商會的反競爭行為。

價格因應成本增加而調整，是一般的經營方法。不過，根據競諮會在二零零三年九月發出的《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》(指引)，商會呼籲會員將收費劃一調高某個比率(即 10%)之舉，有扭曲市場正常運作之嫌。競諮會秘書處按競諮會的指示在二零零四年十二月去信商會，解釋該則廣告屬反競爭行為，並促請商會避免在日後作出任何反競爭行為。競諮會秘書處亦把指引送交供商會參考。

5. 宣傳與培訓

競諮會明白促進和確保公平競爭並非只是政府的工作。社會各界，尤其是商界同樣扮演著十分重要的角色。有見及此，為配合於一九九八年所頒布的《競爭政策綱領》（見附件三）的實施，競諮會 -

- 於二零零三年九月，發出了《維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引》（指引）（見附件四）鼓勵行業自我規管；
- 與香港教育城合作，透過其網站於二零零四年六月推出了一套以高小學生(小四至小六)和初中學生(中一至中三)為對象的互動遊戲，藉此提高學生和青少年對反競爭行為的認識；以及
- 與教育統籌局（教統局）合作，於二零零四年九月把競爭概念納入高中綜合人文科的課程範圍。

在二零零四至零五年度，競諮會秘書處已主動接觸各工商團體，一方面介紹指引的內容，另一方面亦跟進他們向會員推介指引的安排。這些團體普遍支持指引，部分更在會員通訊中加以推廣，並鼓勵會員遵守。香港零售管理協會更根據指引制訂了一套適用於超級市場的行為守則。

為了進一步在學校和青少年之間推廣競爭概念，競諮會秘書處於二零零四至零五年度內，為小學校長、小學教師，以及任教經濟科和綜合人文科的中學教師舉辦了三次簡介會，講解政府的競爭政策和競爭概念。參加者反應積極 -

- 小學校長和教師都同意，培養有利競爭的社會文化必須先從小學教育做起，而香港教育的網站的有關互動遊戲有助向小學生灌輸競爭概念。
- 綜合人文科教師的初步回應亦顯示，學生對有關競爭的課題甚感興趣，並積極討論參考材料中的個案。

競諮會秘書處會繼續與教統局及校方跟進在學校推廣競爭概念的工作，以便進一步了解工作的成效。

6. 國際間的發展

在二零零四至零五年度內，有關貿易與競爭政策之間的相互關係，繼續成為世界貿易組織(世貿組織)及亞洲太平洋經濟合作組織(亞太經合組織)等主要國際組織討論的議題。

在世貿組織方面，總理事會在二零零四年上半年進行多輪非正式諮詢及討論後，決定貿易與競爭政策之間的相互關係這個議題，不會納入多哈工作計劃內，因此世貿組織在多哈回合多邊貿易談判中，不會就這個議題進行談判。在二零零四年八月一日通過的多哈工作計劃決定已列明這點。我們會繼續密切留意世貿組織有關貿易與競爭政策的討論的進展，以保障中國香港的利益。

在亞太經合組織方面，有關競爭政策的討論主要集中在與經濟合作及發展組織進行的合作計劃，包括修訂雙方共同制訂的規管改革綜合核對清單。為協助成員自行制定規管政策，清單特別載列在制定政策過程中應注意的主要事項。中國香港支持這些措施，並支持亞太經合組織貿易部長預計在二零零五年六月通過這份清單。另外，中國香港已修訂其個別行動計劃，其中匯報的事項包括進一步開放電訊市場，以及採納新的油站用地招標安排，方便新經營者進入燃油市場。

除了參與主要國際組織討論的各項工作外，中國香港亦繼續向國際社會推廣本港的競爭政策。

競爭政策諮詢委員會職權範圍及成員名單

競爭政策諮詢委員會於一九九七年十二月成立，由財政司司長擔任主席。委員會旨在檢討各項對政策和制度有重大影響的競爭事宜，其職權範圍和成員名單如下：

職權範圍

- (a) 議定和公布促進香港競爭的政策綱領。
- (b) 在本港經濟體系內，特別是在現有政府架構內，找出可能不完全符合促進競爭和提高經濟效益政策的地方，並檢討改善範圍。
- (c) 審議並檢討各決策局、政府部門或其他有關方面提出促進香港競爭的措施。
- (d) 審議與競爭有關而又可能影響政府政策的事宜。

成員名單

主席	財政司司長
成員	工商及科技局局長
	財經事務及庫務局局長
	經濟發展及勞工局局長
	工商及科技局常任秘書長(工商)
	財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)
	經濟發展及勞工局常任秘書長(經濟發展)
	工業貿易署署長
	政府經濟顧問
	消費者委員會
秘書	經濟發展及勞工局首席助理秘書長(經濟發展)
觀察員	視乎需要而定

競爭政策檢討委員會成員名單

主席

鄭維志先生, GBS, JP

成員

包立賢先生

陳志輝教授

陳家強教授

馮國綸博士, JP

祁理士先生, SC, CMG, QC

洪克協先生

葉國謙先生, GBS, JP

郭琳廣先生, JP

林天福先生, JP

梁君彥議員, SBS, JP

單仲偕議員, JP

下列政策局及部門代表：

經濟發展及勞工局（經濟發展科）

工商及科技局（工商科）

電訊管理局

政府經濟顧問

秘書

經濟發展及勞工局首席助理秘書長（經濟發展）

競爭政策綱領

引言

1. 這份政策綱領臚列了香港特別行政區政府競爭政策的目標，並提出一些具體的指示，以便各有關方面知所遵從。

目標

2. 政府競爭政策的目標，是提高經濟效益和促進自由貿易，從而亦惠及消費者。促進競爭，只是達致上述目標的一種途徑，而非最終目的。
3. 政府認為，讓市場力量自由運作，並盡量減低干預，是培植和維持競爭的最佳方法。我們不會純粹基於經營者的數目、經營的規模，或新加入者所面對的一般商業限制等因素，而干預市場力量。只有在市場出現了缺點或市場歪變情況，以致限制了進入市場的機會或在市場內競逐的機會，損害經濟效益或自由貿易，使香港的整體利益受損時，我們才會採取行動。我們會一方面考慮競爭政策，另一方面顧及其他的政策考慮因素（例如審慎的監管、服務的可靠性、社會服務承諾、安全規定等），務求在兩者之間取得適當的平衡。

有助競爭的原則

4. 我們鼓勵所有政府部門和公私營機構遵守下列有助競爭的原則，以提高經濟效益和促進自由貿易：
 - a. 盡量依賴市場機制，減少干預；
 - b. 維持公平的營運環境；
 - c. 藉下列方法，盡量減少不明朗情況，以及增加市場參與者對制度的公正和可預測性的信心：
 - i. 實施前後一致的政策；
 - ii. 運作上具透明度和問責性；以及
 - iii. 謹守並執行公平和非歧視性的標準和經營方法。

限制性經營方法

5. 政府明白，並非所有限制進入市場的機會或在市場內競逐的機會的經營方法，都會損害經濟效益或不利自由貿易。只有那些既損害經濟效益或不利自由貿易，又不符合香港整體利益的經營方法，才須予以注意。我們必須根據實際情況，來決定某種經營方法是否具有限制性、損害經濟效益或不利自由貿易，以及有違香港整體利益。經營方法的原有目的和影響，以及相關的市場或經濟情況等等因素，都必須一併加以考慮。
6. 我們必須按個別情況研究各種經營方法。因此，把限制性經營方法籠統地歸納起來，不但有困難，而且容易令人產生誤解。下文臚列一些可能值得更深入的經營方法，謹作說明：
 - a. 操縱價格^{*}，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本，以及具有損害經濟效益或不利自由貿易的影響；
 - b. 串通投標^{*}、分配市場^{*}、設立銷售和生產限額^{*}，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本、減少買家的選擇和產品的供應，及損害經濟效益或不利自由貿易；
 - c. 聯合抵制^{*}，以扭曲市場的正常運作，剝奪抵制對象可得的供應或選擇，和損害經濟效益或不利自由貿易；以及
 - d. 於同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視性的準則^{*}，以拒絕給予新加入者進入市場或在市場內競逐的機會，及損害經濟效益或不利自由貿易。
7. 政府更明白到要了解某項業務是否違反競爭原則，並不能夠單以該業務的經營規模或市場佔有率本身而決定。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。因此，我們必須按個別情況研究每宗個案。下文臚列一些涉及濫用市場地位的例子，謹作說明：
 - a. 掠奪性的行為，例如在一些進入市場和在市場內競逐均有限制的經濟活動範疇內，以低於成本的價格銷售貨品，令競爭同業不能立足市場，然後大幅提高價格；

* 這些都是競爭者之間所施加的不同形式的橫向限制，意圖提高或固定價格（所謂“操縱價格”）、壓抑投標價格（“串通投標”）、分配指定顧客或銷售分區給某些特定公司，而不在全區進行競爭或爭取其他公司的顧客（“市場分配”）、釐定某些貨品或服務的供應限額，以推高價格（“銷售和生產限額”），以及不與其所屬市場內其他公司的供應商交易（“集體抵制”）。

- b. 為沒有現成代替品的產品或服務釐定最低零售價；以及
- c. 規定供應某些特定產品或服務時，買家須一併購買其他特定產品或服務或接納某些限制，而這些限制，並非為了保證質素、符合安全規定、提供足夠服務或達致其他合理的目的。

方法

8. 對於透過競爭來提高經濟效益和促進自由貿易的最佳方法，現時並無國際標準或共識。雖然一些經濟體系訂立了競爭法例，但其管制範圍、執行機制和補救方法卻有很大的差異，另外亦有一些經濟體系避免採用立法的途徑。各經濟體系的取向，主要受到本身的社會特色、發展歷史和社會經濟背景所影響。
9. 香港是一個小規模和以外貿為主的經濟體系，已具有高度競爭性，因此政府認為沒有需要制定全面的競爭法。為保持競爭政策的整體一致性，我們會藉著這份政策綱領，建立一個全面、具透明度和涵蓋範圍廣泛的競爭政策架構，就不同行業制定有關的規管措施（包括法例以外的工具）。
10. 就香港來說，政府為透過競爭而促進經濟效益和自由貿易的方法是：
 - a. 加強公眾的認知，使他們知道競爭對於提高經濟效益和促進自由貿易的重要性；
 - b. 找出政府和其他公營機構對每個行業所設的障礙和限制，並確定它們會否限制進入市場的機會和市場內競爭的機會、有損經濟效益和不利自由貿易，使香港的整體利益受損。若然，便要自發性地或透過行政、立法等措施予以消除；
 - c. 透過適當的行政、立法等措施，在政府和公營部門內，就每個行業推行促進競爭的措施；
 - d. 鼓勵私營機構自發性地遵守競爭原則和達致上述提高經濟效益和促進自由貿易的目標；
 - e. 支持消費者委員會制定促進競爭的工作守則，以達致上述提高經濟效益和促進自由貿易的目標；
 - f. 與消費者委員會攜手合作，鼓勵私營機構推行有助競爭的措施，例如訂定保持和促進自由競爭的自我規管制度；並監察和檢討較易出現反競爭行為的行業的經營方法；

- g. 設立一個儲存與競爭有關的事項和投訴的資料庫，以便找出可能出現的不足之處和有待改善的地方；以及
- h. 在財政司司長轄下設立一個專責委員會（該委員會已成立，名為「競爭政策諮詢委員會」），檢討與競爭有關的政策事宜。

推行工作

- 11. 政府致力提倡和維持競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易。「競爭政策諮詢委員會」會促請各政府部門遵守這份政策綱領、提出有助落實政策目標的措施、研究各項新建議對競爭的影響，並且在有需要時，將有關影響提請行政會議和立法機關注意。我們也期望各政府部門確保轄下的法定組織遵守這份政策綱領。
- 12. 政府呼籲各行各業自發性地停止採用有損經濟效益或不利自由貿易的現有限制性經營方法，並避免在日後引進這些經營方法。在合理和有需要的情況下，政府會透過行政或立法等措施，消除這些經營方法。
- 13. 如公營部門和私營機構涉嫌採用限制性經營方法，可將事情轉交有關決策局或政府部門審議。此外，「競爭政策諮詢委員會」秘書處會留意所有轉介個案的進展，如有關情況對我們的政策或整體工作有重大影響，秘書處會提請「競爭政策諮詢委員會」加以注意。

競爭政策諮詢委員會

一九九八年五月

維持競爭環境及界定和處理反競爭行為的指引

引言

競爭政策綱領(政策綱領)頒布政府按不同行業的實際情況而制定適當措施以促進競爭政策的方針。政策綱領訂明，某項業務是否違反競爭原則，不能單以該業務的經營規模或市場佔有率來決定，而是取決於該業務或經營方法有否限制進入市場或在市場內競逐的機會，以及損害經濟效益或自由貿易，因而令香港的整體利益受損。為配合政策綱領的實施，現擬訂以下指引(連同具體指標)，以便 -

- (a) 評估香港的整體競爭環境；
- (b) 界定及處理反競爭行為；以及
- (c) 確保競爭政策在各行各業中能一致地推行。

指引

指標一： 評估整體競爭環境

2. 這項指標旨在評估經濟體系的競爭性。如果香港的體營商環境能夠符合若干準則，就可被視為有利於競爭自由貿易。評估整體競爭環境的基本考慮因素如下：

- (a) 穩定而有效的政治環境；
- (b) 法治制度；
- (c) 自由開放的宏觀經濟環境；
- (d) 大量的市場機會；
- (e) 積極推動私人企業發展和鼓勵競爭的政策；
- (f) 積極鼓勵外來投資的政策；
- (g) 沒有外貿及外匯管制；

- (h) 具透明度的投資和稅務制度；
- (i) 方便的融資途徑；
- (j) 高度發展的勞動市場；
- (k) 具透明度和公平的勞工及入境政策；
- (l) 完善的基礎設施；以及
- (m) 資訊自由流通。

3. 市場是否具有競爭性主要視乎進出市場是否十分容易。如果進出市場的障礙實際上並不存在，則現有的公司會把價格維持在接近市場競爭的水平。雖然在參與者為數不多的情況下，市場仍會有競爭，而且競爭可能會頗為激烈，但中小型企業蓬勃，更可突顯出香港有利競爭的營商環境。

指標二： 衡量限制性經營方法對市場的影響

4. 這項指標衡量限制性經營方法對市場的影響，以顯示政府須否就這些經營方法採取行動。政策綱領提出了概括性的(三步)經濟測驗，以助政府決定是否應就市場行為採取行動：

- (a) 第一步 - 當市場行為限制進入市場的機會；
- (b) 第二步 - 損害經濟效益或不利自由貿易；以及
- (c) 第三步 - 傷害香港的整體利益。

5. 就測驗的第一及第二步而言，可根據以下因素決定某行業中的競爭，是否已經或可能受到妨礙，或已被大大削弱：—

- (a) 外國產品或外來競爭者在多大程度上會對現有市場參與者的業務帶來，或可能會帶來有效的競爭；
- (b) 市場在多大程度上會提供，或可能會提供可接受的代替品，以替代現有市場參與者所供應的產品／服務；
- (c) 限制性的政府措施，包括
 - (i) 煩瑣的政府或公營部門制度或措施；
 - (ii) 政府對貿易所設置的關稅及非關稅壁壘；以及
 - (iii) 政府對進入市場的規管措施。

- (d) 進入市場的障礙，包括
 - (i) 經濟障礙，例如進入市場的(投資)成本；
 - (ii) 結構性障礙，例如會削弱退出市場能力的既往成本、達致規模經濟的需要，和改變消費者對現有產品品牌的忠誠度的需要；以及
 - (iii) 策略性障礙，例如現有營商者對新營辦商加入市場作出構成威脅的行為；現有營商者超額投資生產設施，在確實有人加入市場時威脅發動減價戰；以及以人為方式創造新品牌和產品以限制模仿的可能性；
 - (e) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場內，仍保留或會保留的實際競爭有多大；
 - (f) 現有或未來市場參與者的行動或擬議行動會令實力強勁的競爭者退出市場的可能性；
 - (g) 在有關市場中的轉變及創新的性質和程度；及
 - (h) 在一個受到或會受現有或未來市場參與者的行動或擬議行動影響的市場，任何其他與該市場競爭有關的因素。
6. 在一些情況下，自由競爭未必切實可行，也未必是最佳的解決辦法。下述情況是其中一些例子：
- (a) 一家公司進行生產的平均成本較一家以上的公司進行生產為低；
 - (b) 有需要進行審慎監管；
 - (c) 有需要保障消費者的長遠利益；或
 - (d) 有需要提出誘因，以鼓勵創新。
7. 在第 6 段所述的情況中，我們必須進行定性評估，在有充分理由支持的壟斷情況與優質服務和合理價格之間求取平衡。在此須採取測驗的第三步，以決定市場行為會否使香港的整體利益受損。有關的公共政策考慮因素如下：
- (a) 業內審慎監管的需要；
 - (b) 維持可靠服務的需要；
 - (c) 實踐社會服務承諾的需要；

- (d) 安全需要；以及
- (e) 其他公眾利益考慮因素。

指標三： 限制競爭的具體行為

8. 這項指標有助找出反競爭行為及濫用市場地位的具體事例。

反競爭行為

9. 以下是一些反競爭行為的例子：

- (a) 操縱價格以扭曲市場的正常運作、增加買方的成本，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (b) 防止或限制對競爭者的物料或服務供應，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (c) 市場參與者就業務地區或客路達成協議，以瓜分市場，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (d) 於同業工會或專業團體成員之間訂立不公平或歧視性的準則，以拒絕給予新加入者進入市場或在市場內競逐的機會，以致損害經濟效益或自由貿易；
- (e) 聯合抵制，以扭曲市場的正常運作、剝奪抵制對象可得的供應或選擇，以致損害經濟效益或自由貿易；以及
- (f) 串通投標[§]、分配市場、訂立銷售和生產限額，以扭曲市場的正常運作、增加買家的成本、減少買家的選擇和產品的供應，以致損害經濟效益或自由貿易。

[§] 根據《防止賄賂條例》，涉及公營機構的某些串通投標活動屬刑事罪行。

濫用市場地位

10. 一般來說，在確定一家公司是否擁有支配地位時，政府所考慮的事項，包括(但不限於)以下幾點：

- (a) 該公司的市場佔有率；
- (b) 該公司在釐訂價格及作出其他決定方面的權力；
- (c) 是否有任何障礙阻止競爭者進入有關市場；以及
- (d) 產品差異和促銷的程度。

11. 一家擁有支配地位的公司會被視為濫用其地位，如其採取的行為的目的是為妨礙或在很大程度上限制市場競爭或可產生這種影響。下文列舉一些在確定是否濫用市場地位時會考慮的行為：

- (a) 掠奪式定價 - 這是通常被具有支配地位的公司採用的一項蓄意策略，把價格訂得極低，或以低於其生產遞增成本的價格出售產品，從而迫使競爭者退出市場。掠奪者在成功迫使現有競爭者退出市場和阻嚇新公司進入市場後，便會提高價格，賺取更高利潤；
- (b) 為沒有現成代替品的產品或服務釐定最低零售價；
- (c) 價格上的歧視，除非該歧視只為合理地顧及供應貨品或服務的成本或可能成本的差別而作出的；
- (d) 規定供應某些特定產品或服務時，買家須一併購買其他特定產品或服務或接納某些限制，而這些限制並非為了保證質素、符合安全規定、提供足夠服務或達致其他合理的目的^{**}；以及
- (e) 以必須接納苛刻或與合約無關的條款或條件，作為簽訂合約的條件。

^{**} 必須把“交叉銷售”這類商業手法列為考慮因素，特別是須注意利用附加產品／服務使個別產品／服務更具吸引力的做法。這類服務／產品往往都迎合消費者的喜好及令服務成本降低，使消費者受惠。

對反競爭行為採取行動的機制及上訴事宜

12. 一如政策綱領所述，政府積極致力提倡和維持競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易。由財政司司長擔任主席的競爭政策諮詢委員會

-

- (a) 指令各政府部門(包括所有法定機構)遵守政策綱領及上述指引；以及
- (b) 呼籲各行各業遵守政策綱領及本指引，而且終止或避免採取有損經濟效益或自由貿易的限制性經營方法。

13. 下述是處理反競爭行為及就處理這些行為而作出的措施提出上訴的機制^{**}：

- (a) 投訴 - 如公營部門和私營機構涉嫌採用限制性經營方法，事件可轉交有關的決策局或政府部門研究。同時，競爭政策諮詢委員會秘書處會留意所有轉介個案的進展，如有關情況對政策或制度有重大影響，秘書處會促請競爭政策諮詢委員會處理。
- (b) 採取行動 - 在合理和有需要的情況下，政府會採取行政或立法措施，消除反競爭行為；以及
- (c) 上訴 - 所有受政府就反競爭行為而採取措施影響的人士，均可向競爭政策諮詢委員會提出上訴，要求覆核有關措施；
- (d) 競爭政策諮詢委員會預期各決策局／部門都會落實其建議的措施。一般來說，推行競爭政策諮詢委員會的建議是受司法覆核程序或載於有關法例內的上訴機制所規限(例如《行政上訴委員會條例》及規管適用於有關行業的法例)。

競爭政策諮詢委員會秘書處
二零零三年九月

^{**} 這套指引所載的投訴和上訴機制，一般與競爭政策諮詢委員會的工作有關，並且不得用以損害電訊管理局局長及廣播事務管理局等法定機構根據個別行業的競爭法例而採取的行動。