

竞争政策咨询委员会工作报告

**COMPAG**

Competition Policy Advisory Group Report

**2007 – 2008**

（中文版）

# 1. 引言

竞争政策咨询委员会(竞咨会)在一九九七年十二月成立，是一个由财政司司长担任主席的组织，专责研究和检讨与竞争有关的事宜，并提出意见。竞咨会旨在推广公平竞争，从而改善本港营商环境，促进企业和市场发展。

2. 竞咨会自成立以来，致力确保政府的竞争政策切合香港的情况，以及能让香港维持竞争优势。竞咨会在一九九八年五月发表《竞争政策纲领》(《纲领》)，说明政府竞争政策的方针：

*「提高经济效益和促进自由贸易，从而惠及消费者。」*

3. 为补充《纲领》的内容，竞咨会在二零零三年公布了一套指引，向各行业说明可以被视为反竞争的行为。

4. 为确保香港竞争政策与时俱进，继续维护市民大众利益，并缔造有利营商的环境，竞咨会在二零零五年六月成立竞争政策检讨委员会(检讨委员会)，职责是检讨香港竞争政策的未来方向，并就此提出建议。检讨委员会在二零零六年六月完成检讨，并发表报告建议订立竞争法，以对付各行各业的反竞争行为。

5. 二零零六年十一月，政府就香港竞争政策的未来路向展开为期三个月的公众咨询。公众意见显示，很多人都支持订立跨行业竞争法，以及成立竞争事务委员会。虽然公众普遍支持竞争法，但商界部分持份者关注新法例可能会对企业，尤其是中小企的正常业务运作，造成负面影响。为了消除这些疑虑，我们在二零零八年五月发表咨询文件，概述竞争法的详细建议内容。**第 2 章**概述咨询结果及草拟《竞争条例草案》的最新进展。

6. 竞咨会致力促进香港公营及私营界别的竞争。为此，竞咨会旨在找出竞争受到妨碍的经济范畴，并审视可在哪些领域进一步促进竞争。第 3 章概述近年推行新措施的进展。

7. 处理与竞争有关的投诉，属于竞咨会的主要工作。在收到投诉后，竞咨会首先会把投诉转介有关的局或部门跟进，促请他们按照既定政策尽快处理。竞咨会会密切留意每宗投诉的进展，直至个案得到解决为止。第 4 章概述二零零七至零八年度内解决的个案，以及尚待解决个案的现时情况。

8. 如果香港相对其他主要经济体系要维持高度的竞争力，我们必须突显我们维护高度市场纪律的决心，并在适当的情况下设立一个高度透明的规管架构。竞咨会会继续监察国际竞争政策和法例的发展，并研究如何确保本港的竞争环境符合当前国际标准。第 5 章扼述国际社会在促进竞争方面的最新发展。

## 2. 竞争政策检讨

9. 二零零五年六月，竞咨会宣布委任竞争政策检讨委员会(检讨委员会)，专责检讨香港的竞争政策，以确保政策切合当前的需要。二零零六年六月，检讨委员会完成检讨，向政府提交建议。检讨委员会审视了其它司法管辖区的最佳做法，并在考虑本港持份者关注的事项后，最终认为需要透过立法确保本港的竞争政策有效推行。检讨委员会建议订立跨行业的新竞争法藉以针对反竞争行为，并为执行新法例成立独立的规管机构。

10. 政府参照检讨委员会的建议，在二零零六年十一月展开为期三个月的公众咨询，收集市民对相关问题的意见。根据咨询期间收到的意见，竞咨会注意到社会上大多数人士均支持订立新的跨行业竞争法。公众意见亦显示，很多人都支持按检讨委员会的建议成立竞争事务委员会，以加强对竞争的规管。公众咨询报告结果可见于 [www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/ConsultationReport-chi.pdf](http://www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/ConsultationReport-chi.pdf)。

11. 鉴于社会广泛支持竞争法，政府已展开草拟法例的工作。不过，部分持份者关注新法例可能会对企业，尤其是中小企的正常业务运作，造成负面影响。为了消除这些疑虑，政府在二零零八年五月发出文件，载列竞争法可能包含的建议主要条文，让公众于八月五日前<sup>1</sup>提出意见。

12. 政府考虑过公众就竞争法建议条文提出的意见后，现正着手草拟法例，目标是在二零零八／零九立法年度内向立法会提交《竞争条例草案》。

---

<sup>1</sup> 咨询期在二零零八年八月五日完结。我们共收到超过 170 份来自个人及机构提交的意见书。我们已分析收到的意见，并就这些回应编制了一份报告。有关报告已上载于以下商务及经济发展局网址，让公众参阅 - [www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/Consultation\\_Report\\_30\\_9.pdf](http://www.cedb.gov.hk/citb/chtml/pdf/publication/Consultation_Report_30_9.pdf)

### 3. 近年所推行措施的进展

13. 本章扼述竞咨会在过往的周年工作报告(年报)中概述的多项措施的最新进展。

#### 1) 为防范在农历年宵摊位竞投时出现不公平竞争的措施

14. 为维持农历年宵摊位竞投的秩序和防止不公平竞争，食物环境卫生署(食环署)在竞投公告订明，任何人士在竞投期间不得妨碍他人竞投或致使他人放弃竞投某个摊位。为防止竞投时串通投标，竞投公告亦订明，根据《防止贿赂条例》(第201章)第7条，任何人士提供利益以诱使或酬谢他人不对某摊位作竞投，或以不竞投某一摊位为理由而向他人索取或收受利益，均属违法。此外，任何人士如在竞投时作出欺诈行为，亦可被刑事检控。公告除张贴于食环署各分区办事处和竞投地点外，亦上载食环署的网页。竞投时，食环署职员和警务人员负责维持秩序。食环署预先通知参与竞投人士该署职员会录像竞投过程，以遏止不当行为。此外，食环署亦使用识别牌，方便工作人员辨认竞投者。食环署会不断检讨这些安排，必要时会再作改善。

#### 2) 供电行业未来的规管安排

15. 二零零八年一月，政府分别与两家电力公司签订二零零八年后的《管制计划协议》。政府会在下一个规管期内(二零零八年至二零一八年)为开放电力市场做好准备，包括制订新的市场机制和相关规管框架。当有具体方案时，政府会咨询公众。

## 4. 竞咨会审议的个案

16. 年报检讨期内，竞咨会得悉下述被指涉及反竞争行为的个案。我们根据竞咨会指引所定的反竞争行为类别，尽量把这些个案分类。我们亦指出相关政策局或部门在调查后认为这些投诉是否成立，或哪部分成立。

### A) 操纵价格

#### *个案 1：就路政署定期保养合约供应沥青物料(不成立)*

17. 二零零六年十二月，路政署接获匿名书面投诉，指称四名认可沥青物料供应商就路政署公开招标的两份定期保养合约，合谋串通。投诉人指称，其中两名认可供应商已被「指定」为两份保养合约的供应商。每名「指定」供应商会就有关合约，以合理价格(虽然价格高于当时市价)向有意投标者供应沥青物料，另外三名供应商则不会供应物料，又或以较「指定」供应商之报价高 10% 的价格供应物料。投诉人同时要求路政署取消投标者须附上认可沥青供应商承诺书的规定，避免投标者须与某些供应商「串连」。

18. 路政署根据所得资料查核投诉的指称后，认为没有证实该项指称的确实证据，但不能完全排除认可供应商之间合谋串通的可能。至于规定投标者必须就物料供应达成“投标前协议”，路政署已检讨是否需要投标者与供应商订定有约束力的承诺，并决定日后的定期合约免除这类承诺。这会有助消除出现供应商要投标者就沥青物料供应达成投标前协议的机会。不过，路政署向中标者批出合约后，仍会要求有关方面提交分包商的保证书。

19. 基于以上评审结果，竞咨会认为**投诉不成立**。

## B) 滥用市场支配地位

### 个案 2：某超级市场的反竞争行为(并无实据)

20. 二零零六年八月，一名供应商投诉某超级市场(超市)作出反竞争行为。供应商指称：

- (a) 该超市单方面提高该供应商产品的零售价，超过协议的水平；以及
- (b) 该供应商的产品只在该超市陈列了数月，该超市便把产品从货架移走，并摆放本身品牌的同类产品，但该超市之前表示，供应商所付费用为一年费用。

21. 竞咨会把个案转介当时的工商及科技局(该局在二零零七年七月一日重组后成为商务及经济发展局)，该局其后委托消费者委员会(消委会)调查该宗投诉。消委会参考过往有关超级市场的研究、相关外国经验，以及政府的《竞争政策纲领》所载指引，审查该宗投诉。不过，由于供应商提供的资料有限，消委会难以对投诉进行彻底调查。再者，若不披露投诉人的身分，消委会便不能会见该超市，以评定所作行为的因由。结果，消委会无法接触该超市，核实投诉人的指称。消委会并无发现证据证明该超市对投诉人造成阻碍，防止投诉人向其它零售商供应商品，或有关行为具有严重削弱竞争的目的。因此，消委会不能断定该超市的行为构成反竞争行为，令进入市场或在市场内竞逐的机会受到限制，以致损害经济效益。

22. 基于上述调查结果，竞咨会认为，有关该超市作出反竞争行为的投诉并无实据。然而，政府检讨竞争政策时，会考虑该供应商的关注。

### 个案 3：香港领港服务的反竞争行为(不成立)

23. 二零零五年十月，财政司司长私人办公室接获针对香港领港会(领港会)的匿名投诉。财政司司长私人办公室把投诉转介当时的经济发展及劳工局。其后，政府总部在二零零七年七月一日重组，调查投诉的工作由运输及房屋局接手办理。

24. 投诉主要的指称如下：

- (a) 海事处批予领港会领港服务专营权，并与该会关系密切；
- (b) 领港会认为外人无法进入市场，因而利用垄断地位，收取高昂领港费，并提供差劣服务；以及
- (c) 领港会透过其附属公司宝记海事服务有限公司(宝记)，垄断浮标及码头的系泊服务。

25. 运输及房屋局就上述指称展开调查，发现：

- (a) 为安全起见，并参照国际惯例，香港的领港服务应继续由海事处监管；
- (b) 领港会并不享有香港领航服务的专营权，当局亦没有限制持牌领港员成立其它机构提供类似服务；
- (c) 领港事务监督(即海事处处长)厘定领港费的水平时会咨询领港事务咨询委员会，航运业(即顾客)的权益得到充分反映；
- (d) 因为市场上尚有其它小轮公司及提供系泊服务的公司，领港会的顾客并无义务要聘用宝记。

26. 根据上述调查结果，竞咨会最终认为**缺乏明确证据证明针对领港会之反竞争行为的投诉成立**。不过，为消除对领港会获批专营权的误

解，运输及房屋局会检讨现行的规管制度；而作为长远措施，运输及房屋局会探讨其它让有意加入该行业的人士成为见习领港员的途径。

#### *个案 4：在红磡市立殡仪馆提供服务(不成立)*

27. 二零零六年十一月，食物环境卫生署(食环署)把「批予在红磡市立殡仪馆提供服务的权利」的合约批予世界殡仪馆有限公司(世界殡仪馆)。合约批出后，数份报章批评，指此举会导致市场出现垄断，令殡仪厅的租金上升。

28. 基于以上关注，食物及卫生局评估了把合约批予世界殡仪馆对殡仪业竞争可能造成的影响，并发现：

- (a) 本港还有五所殡仪馆由世界殡仪馆以外的服务供应商营运，世界殡仪馆仍须面对竞争，并无垄断市场；以及
- (b) 红磡市立殡仪馆营办商须按合约要求，根据各项收费水平提供合理水平的服务，并向社会福利署或其它相关机构转介的弱势人士提供价格低廉的殡仪服务。营办商如严重违反或屡次违反这项承诺，又或未有在合理时间内纠正能够补救的违反事项，政府有权撤销营办商的合约。

29. 基于以上调查结果，食物及卫生局认为，把管理红磡市立殡仪馆的合约批予世界殡仪馆，并无令世界殡仪馆在市场享有支配地位，从而有机会作出价格垄断、掠夺式定价或其它反竞争行为。竞咨会同意并断定投诉不成立。

#### *个案 5：香港付货人委员会就进／出场管理费提出的投诉(现正调查)*

30. 二零零八年二月及三月，香港付货人委员会(付货人委员会)就实施征收进／出场管理费两度致函香港货柜储存及维修商会有限公司(货柜储存及维修商会)，指称由二零零八年三月十六日起，货柜储存

及维修商会会员联合开征 10 元的进／出场管理费。付货人委员会认为新收费有垄断成分，违反竞争原则。

31. 这宗投诉已转交运输及房屋局调查。调查完成后，该局会向竞咨会提交报告。

*个案 6：某收费电视持牌机构终止服务的做法涉嫌属反竞争行为(现正调查)*

32. 二零零八年五月，广播事务管理局(广管局)接获一家本地收费电视节目服务持牌机构(A 持牌机构)针对另一家收费电视持牌机构(B 持牌机构)的投诉，指称 B 持牌机构防止用户终止服务并改用其它收费电视服务的做法，具有防止、扭曲或在严重限制收费电视节目服务市场竞争的目的或效果，违反《广播条例》(第 562 章)第 13 及／或 14 条的规定。

33. 影视及娱乐事务管理处已征询法律意见，律政司认为该宗投诉属《广播条例》的管制范围。广管局已按照该局在二零零七年五月公布的《投诉调查程序》展开调查。

### **C) 政府的政策和常规**

*个案 7：有关入境事务处推行旅客自助出入境检查系统伸延计划的招标工作(现正调查)*

34. 二零零五年十一月，政府招标承投「为入境事务处于新管制站推行旅客自助出入境检查系统和车辆(司机)自助出入境检查系统供应硬件和软件，包括设计、送货、安装、试机、保养及有关服务」(A 项投标)，以便在新管制站装设检查系统。政府物流服务署(物流署)共收到三份标书。经评审标书和征询法律意见后，建议中央投标委员会援引《世界贸易组织政府采购协议》(《世贸采购协议》)第 XIII 4(b)条，以公众利益为理由，建议取消旅客自助出入境检查系统的招标。二零零六年七月，中央投标委员会批准取消该项招标。

35. 二零零六年十二月，物流署署长同意基于系统相容及通用理由，以局限性招标方式邀请现有两间承办商，承投「为推行旅客自助出入境检查系统的伸延计划供应软件和硬件，包括设计、送货、安装、试机、保养及有关服务」(B项投标)。事前，律政司根据入境事务处(入境处)处长提出的理据，确定可援引《世贸采购协议》)第XV 1(d)条，采用有限度招标程序。到截标日期，物流署只收到一份报价。二零零七年八月，物流署根据中央投标委员会的建议，把合约批给唯一的投标者。

36. 二零零七年十月，中央投标委员会接获投诉，反对批准和批出B项投标。投诉人为A项投标其中一个投标者。投诉人指称：

- (a) 当局未有向投标者／供应商提供政府所拥有的相关文件、软件模组及源码，以及明确要求投标者／供应商的系统与管制站已投入服务的系统衔接，特意把二零零六年十二月发出的B项投标作出局限，只准现有承办商参与，但却把投诉人及其它有意供应商摒诸门外；以及
- (b) B项投标严重违反《世贸采购协议》第XV条第1段，以及政府采购政策，即为供应商提供平等机会，参与或竞投政府采购。招标过程并不公平、公开、透明，也不存在竞争。偏袒获邀的供应商，而投诉人及其它供应商却受到歧视。

37. 有关投诉已转介物流署及入境处调查，财经事务及库务局库务科会在二零零八年内向竞咨会汇报调查结果。

## 5. 与国际组织的沟通合作

### 1) 亚洲太平洋经济合作组织(亚太经合组织)

38. 亚太经合组织竞争政策和放宽规管小组(该小组)，是各成员经济体讨论竞争政策和放宽规管事宜的主要平台。该小组同时推动各成员讨论如何切实推行《亚太经合组织促进竞争及规管改革原则》<sup>2</sup>。

39. 除周年会议外，该小组亦与亚太经合组织其它小组和国际组织合作推行计划，鼓励各成员在竞争政策和放宽规管的范畴交流意见和提升能力。这些计划包括亚太经合组织与经济合作及发展组织(经合组织)在二零零五年共同制订的《规管改革综合核对清单》(《清单》)；《清单》协助亚太经合组织各成员「自行评估」规管改革工作。为进一步推展已实施的规管改革工作，秘鲁在二零零八年八月举办「规管和提升运输基础设施效率的最佳做法」研讨会，目的在于推动亚太经合组织成员之间就运输基础设施的规管和竞争政策经验交换信息。此外，两名香港理工大学教授获提名担任研讨会讲者，分享香港港口规管政策和效率的成功经验。

40. 二零零七年八月，第三届亚太经合组织竞争政策培训课程在新加坡举行，香港应该小组的邀请，委派三名官员出席。培训课程由新加坡竞争委员局与日本公平贸易委员会合办。

41. 在二零零八年亚太经合组织贸易部长会议上，各部长通过竞争政策的模范措施。香港曾在制订过程中尽一分力。

---

<sup>2</sup> 该小组已于二零零八年八月在秘鲁利马举行会议。

## **2) 世界贸易组织(世贸组织)**

42. 二零零六年十二月，世贸组织在日内瓦就香港的贸易政策进行第五次检讨，其间竞争政策是世贸成员发言的范畴之一。香港代表团告知世贸成员，香港现正对竞争政策架构进行检讨。成员亦得悉香港正进行公众咨询，咨询完结后，香港特区政府会就竞争政策的未来路向制订建议。目前世贸组织并没有在任何平台商讨竞争这课题。

## **3) 国际货币基金组织**

43. 国际货币基金组织在其《香港的二零零七年第四条款磋商工作人员报告》中强调，香港特区拥有灵活的市场、健全的管治制度，这些传统优势应加以维护及巩固。对于香港建议制订全面的竞争法，国际货币基金组织表示欢迎。