

竞争政策咨询委员会工作报告

**COMPAG**

Competition Policy Advisory Group Report

**2008 – 2009**

（中文版）

## 1. 引言

竞争政策咨询委员会(竞谘会)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。竞谘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. 竞谘会自成立以来，致力确保政府的竞争政策切合香港，以及能让香港维持竞争优势。竞谘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，竞谘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，竞谘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，并发表报告建议政府制定跨行业竞争法，以及成立独立的竞争事务委员会执行新法例。

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。意见显示，社会十分支持制定跨行业竞争法，但部分商界持份者关注新法例可能会对企业(特别是中小企)的正常业务运作，造成负面影响。为了回应这些疑虑，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**概述两轮公众咨询的结果。

6. 我们现正着手草拟《竞争条例草案》，目标是在二零零九至一零立法年度内向立法会提交草案。我们一直与政府各政策局及部门紧密合作，跟进于公众咨询时收到的意见，以及解决《竞争条例草

案》内各项技术、法律和政策问题。**第 3 章**概述有关草拟《竞争条例草案》的最新进展。

7. 二零零八至零九年度，竞谘会继续其主要工作，即处理与竞争有关的投诉。竞谘会会按照既定政策把收到的投诉转介有关的局或部门作即时跟进，并会密切留意每宗投诉的进展，直至个案解决为止。**第 4 章**概述二零零八至零九年度内解决的个案，以及尚待解决个案的现时情况。

8. 我们致力以高度市场纪律为基础，并在适当的情况下设立一个高度透明的规管架构，使香港能在主要经济体系中维持高度的竞争力。在这方面，竞谘会会继续监察国际竞争政策和法例的发展。**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，竞谘会宣布委任竞争政策检讨委员会(检讨委员会)，专责检讨竞谘会的组成和功能，并就本港竞争政策的未来方向提供建议。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新的跨行业竞争法藉以对付各行各业的反竞争行为，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，竞谘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，大部分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. 由于部分持份者关注新法例可能会对企业(特别是中小企)的正常业务运作造成负面影响，政府在二零零八年五月就竞争法的建议主要内容，展开另一轮为期三个月的公众咨询，以回应这些关注。政府在这次咨询中共收到超过170份来自个人及商业组织的书面意见，结果显示社会普遍支持咨询文件内的建议，但回应者对某些具体建议，例如执行新法例的组织安排、行为规则的清晰度及豁免和豁免机制等表示关注。政府已分析收到的意见，并就这些回应编制了一份报告，有关报告已上载于 [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. 草拟《竞争条例草案》的进展

12. 为期三个月的“竞争法详细建议”公众咨询完结后，我们征询有关各局和部门的意见，然后全力草拟《竞争条例草案》。我们会因应咨询期间收到的意见，完善部分原来建议。

13. 关于竞争规管制度的组织安排，我们现正考虑由原定的民事执法模式执行《竞争条例草案》改为司法模式。根据司法模式，竞争事务委员会只负责调查个案和提出检控，而竞争事务审裁处会被设立为司法机构辖下的特别法庭，负责审理及判决所有涉及竞争法的个案，并聆讯各行各业的私人诉讼。

14. 为使法例更加清晰，我们会在禁止反竞争行为的概括条文内列举反竞争行为的部分例子，并规定竞争事务委员会须在咨询公众后，制定诠释和实施竞争法的规管指引。

15. 最新构思的豁免和豁除安排是，《竞争条例草案》不适用于政府活动，而除另有指明的法定机构外，法例亦不会涵盖法定机构。所有“不获豁免”的法定机构均会列于一份附表，而该附表会由立法会审议。我们正与各局和部门商讨其辖下法定机构的豁免安排。

16. 二零零八年十二月十六日和二零零九年三月三十日，我们先后在立法会经济发展事务委员会会议上汇报上述修订。我们致力在二零零九至一零立法年度向立法会提交《竞争条例草案》。

## 4. 竞谘会审议的个案

17. 年报检讨期内，竞谘会收到下述被指涉及反竞争行为的个案。我们根据竞谘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：船公司征收紧急燃油附加费(不成立)*

18. 二零零八年六月，一个行业公会把该会新闻稿和会员通告副本抄送竞谘会秘书处，投诉八家船公司就台湾—香港／华南货运航线征收紧急燃油附加费(附加费)。该公会指出，该八家船公司合共经营差不多所有台湾—香港／华南线货运服务。该公会指称，有关的八家船公司集体征收附加费，属于反竞争协议。

19. 这宗个案已转交运输及房屋局调查。调查结果包括：

- (a) 八家船公司全不承认曾事先讨论此事，而且并无确实证据证明该等公司曾进行讨论；以及
- (b) 八家船公司中，有五家在新收费实施前已取消征收附加费或将收费对象由香港收货人改为缴付运费的一方，这改变了附加费的根本性质。余下的三家船公司其后相继取消征收附加费。运输及房屋局从业界协会得知，部分船公司更退还已收取的费用。

20. 基于上述调查结果，竞谘会认为**投诉不成立**。

## B) 不公平或歧视性的准则

### 个案 2：饮食业的涉嫌反竞争行为(不成立)

21. 二零零八年十二月，竞谘会秘书处接获一家咖啡店经营者的投诉，指一家本地快餐连锁店可能有反竞争行为。投诉人指称，该本地快餐连锁店向其合营伙伴施压，要求其合营伙伴停止向投诉人的其中一间分店供应某个品牌的咖啡豆，以干扰投诉人的正常业务运作。

22. 投诉已转交食物及卫生局调查。该局作出以下结论：

- (a) 没有证据显示本地快餐连锁店曾向其合营伙伴(咖啡豆供应商)施压，要求停止向投诉人供应咖啡豆；
- (b) 咖啡豆供应商及其代理人是根据与投诉人订立的合约采取行动；及
- (c) 停止向投诉人的其中一间分店供应咖啡豆的决定，似乎是由投诉人及咖啡豆供应商之间的商业纠纷所引起。这类决定并不在指引所涵盖的范畴，而拒绝向合约订明以外的分店供应咖啡豆并不足以构成「反竞争行为」。

23. 基于以上观点，竞谘会认为**投诉不成立**。

## C) 滥用市场支配地位

### 个案 3：香港付货人委员会就进／出场管理费提出的投诉(成立)

24. 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)，并将函件的副本抄送竞谘会秘书处。该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。根据行业一贯的安排，作为其货运服务的一部分，班轮公司需向付货人提供空的货柜，而付货人（或其运输商）会到班轮公司指定的货柜堆场提取货柜。

25. 这宗投诉已转交运输及房屋局调查。调查结果如下：

- (a) 货柜储存及维修商会二零零八年二月宣布收取「管理费」的函件，实为其属下会员将自同日起收取相同数额的「管理费」的公告，这显示有关决定有联合定价之嫌；
- (b) 虽然货柜储存及维修商会表示收取「管理费」后会提升服务水平及效率，但该会并没有公布详细的措施，而据业界反映，堆场在收取「管理费」后服务质素未见有明显改善；以及
- (c) 货柜储存及维修商会辖下会员就货柜码头以外堆场业务的市场占有率相当高。货柜车司机及付货人只能根据船公司指示到指定的堆场交收货柜，即使他们认为「管理费」不合理，也不能选择其它堆场服务提供者。

鉴于上述情况，竞谘会认为货柜储存及维修商会会员收取「管理费」的安排涉及操纵价格。因应竞谘会的指示，运输及房屋局已去信货柜储存及维修商会，告知其会员合谋收取「管理费」的做法乃属反竞争行为，并促请它们停止收取「管理费」。运输及房屋局亦已去信付货人委员会，建议其会员应与班轮公司（或其代理人）在合约上清晰阐明相关的货运费用。该局同时去信香港定期班轮协会（其会员代表大部分有船只停靠香港港口的班轮公司），促请其会员与其代理人厘清向付货人或运输商收取的费用。



*个案4：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)*

26. 二零零八年五月，广播事务管理局(广管局)将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)的投诉转交给竞谘会秘书处。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、扭曲或在相当程度上限制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。广管局随后展开调查。

27. 二零零八年十月，广管局已初步完成调查，结果指出 B 持牌机构未有违反《广播条例》(第 562 章)第 13 及／或 14 条的规定。同年十一月，A 持牌机构向广管局提出上诉。广管局现正根据《广播条例》的既定程序处理该上诉个案，并已向竞谘会汇报最新进展。

*个案5：有关网上拍卖服务供货商的营商手法的投诉(不成立)*

28. 二零零九年三月，一间商会去信竞谘会秘书处投诉，针对一家网上拍卖服务公司作出多项指称。

29. 商会指称，该网上拍卖服务公司垄断香港的网上拍卖平台，并对客户订立不公平政策；商会亦指称这些政策损害本港的公平自由贸易。商会的投诉主要是关于拍卖服务公司滥用其市场支配地位，单方面更改服务条款以限制卖方在拍卖服务网站刊载详细联络资料。

30. 这宗投诉已转介政府资讯科技总监办公室，从资讯科技发展和政府竞争政策的角度展开调查。政府资讯科技总监办公室认为拍卖服务公司纵然有可能在香港网上拍卖服务市场上拥有支配地位，但并无客观证据显示拍卖服务公司限制刊载详细联络资料的条款构成滥用市场地位，或削弱网上拍卖服务市场内的竞争。

31. 竞谘会检讨了上述的调查结果，并接受政府资讯科技总监办公室所下的结论，认为**投诉不成立**。竞谘会亦指出日后推行的竞争法或会针对这类企业滥用市场支配地位，以达到具防止、限制或扭曲竞争的目的或效果的行为。二零零九年十一月，政府资讯科技总监办公室已将调查结果及竞谘会的补充观点告知投诉人。

#### *个案 6：政府电子贸易服务市场的涉嫌反竞争行为(不成立)*

32. 二零零九年一月，数间机构共同向商务及经济发展局投诉，指称两家政府电子贸易服务供应商(服务供应商)的其中一家，即贸易通电子贸易有限公司(贸易通)，曾以低于成本的价格经营。商务及经济发展局其后将投诉转交竞谘会秘书处。

33. 政府电子贸易服务是指贸易商以电子方式向政府提交贸易文件的前端服务。政府透过合约方式委聘服务供应商提供服务，现时服务供应商有两家。由于部份贸易商受资讯科技设备所限，无法直接以电子方式提交文件，因此我们要求服务供应商提供服务，把贸易商的纸张文件转换为电子文件，然后传送给政府。服务供应商可自设服务中心以及／或与其它营办商合作，以提供有关服务。投诉机构原本是与该服务供应商合作提供纸张文件转换服务的营办商。

34. 投诉机构指称，在它们与有关服务供应商中止合作关系后，该服务供应商在二零零八年十二月八日至十八日期间，两度就进出口报关单(政府电子贸易服务涵盖的六份贸易文件之一)调低纸张文件转换服务的价格，意图逼使投诉机构也作出相类的减价行动。当时指称经调低的收费有效期至二零零九年二月二十八日。

35. 商务及经济发展局已请电讯管理局的竞争事务专家协助调查。考虑到贸易通及其它现有经营者(包括认可的来源证签发机构、银行及香港邮政)的市场占有率、有关服务的性质、其它经营者是否容易进入

市场及与个案相关的资料后，商务及经济发展局认为贸易通在上述期间进行的减价行动并无反竞争成份。竞谘会接受以上的调查结果，并断定有关投诉并不成立。商务及经济发展局已就调查结果通知相关机构。

#### D) 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(不成立)

36. 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，物流署援引《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，建议中央投标委员会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。

37. 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。

38. 二零零七年十月，中央投标委员会接获有关批准和批出B项投标的投诉，其后并将投诉转交竞谘会秘书处。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。B项投标偏袒获邀的供应商，而歧视投诉人及其它供应商。

39. 竞谘会秘书处将有关投诉转介物流署及入境处调查。物流署及入境处均认为，如果由新承办商在当时已投入运作的系统上，加装自助出入境检查伸延计划的系统，新设备及服务将不能与现有的系统相容。即使改装有关系统，预计涉及的开支亦非常庞大。再者，升级及改装系统将影响系统的稳定和性能，令系统的相容性出现问题。此外，这改变亦会导致与现有两间承办商的合约中，有关维持系统性能及完整性的责任方面出现问题。最后，如果由新承办商提供服务，入境处将要采购的设备及服务，便不能与已投入服务的系统或设备通用。因此，采用局限性招标的安排实属合理。

40. 基于以上调查结果，竞谘会同意物流署及入境处所下的结论，认为**投诉人的指控并不成立**，并在二零零八年八月将结果知会中央投标委员会。中央投标委员会已在二零零八年八月回复投诉人。

## 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)

41. 亚太经合组织竞争政策与法律小组(该小组)(于2008年前名为竞争政策和放宽规管小组),是各成员经济体系讨论竞争法规及政策事宜的主要平台。该小组致力推动成员经济体系之间对区内竞争法规和政策的了解,以研究对贸易和投资往来的影响,并寻求可作技术性合作和提升能力的领域。

42. 除周年会议外<sup>1</sup>,该小组亦与亚太经合组织其它小组及国际组织合作推行计划,鼓励各成员在竞争法规及政策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「规管及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及竞争政策经验交换资讯。此外,两名香港理工大学教授获提名担任研讨会讲者,分享中国香港在港口规管政策及效率的成功经验。

43. 自二零零五年起,该小组每年均会举办与竞争政策特定范畴有关的培训课程。该培训课程旨在推动《亚太经合组织促进竞争及规管改革原则》。培训课程为亚太经合组织成员,特别是发展中经济体系,提供提升能力的技术合作与支援。

---

<sup>1</sup> 該小組已於二零零九年二月在新加坡舉行會議。

44. 此外，负责竞争政策与法律小组的经济委员会亦有参与有关竞争政策的工作。于经济委员会下，二零零七年成立的竞争政策主席之友，致力为「领导人实施结构改革议程」拟订竞争政策未来工作计划，此计划目的包括：

- 增加成员对竞争政策对经济增长的重要性的认识；
- 向成员灌输关于推行有效竞争制度所需的实际因素的知识，包括体制的安排、竞争法的实施及制度的执行等各方面；及
- 为成员提供政府如何在主要基建行业，如运输、电力与电讯等行业，促进市场竞争的具体指引

45. 此主席之友机制，是为了确保经济委员会的工作计划能反映各成员经济体系的关注事项，并为经济委员会直至二零一零年的工作提供指引。

46. 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。

47. 在二零零八年高级官员总结会议中，经济委员会主席提交了以竞争政策为主题的《二零零八年亚太经合组织经济政策报告》。该报告分享了各成员经济体系对通过及执行竞争政策的做法，重点载列了亚太经合组织有关竞争政策的活动与成就，亦有助制定未来竞争政策工作的焦点。

## 2) 世界贸易组织(世贸组织)

48. 在过去数年，世贸组织并没有就贸易与竞争政策这课题进行商讨。

49. 在二零零六年十二月，世贸组织就中国香港的贸易政策进行第五次检讨。中国香港代表团告知世贸成员，中国香港正对其竞争政

策架构进行检讨。成员亦得悉在公众咨询完结后，香港特区政府会就竞争政策的路向制订建议。

### 3) 国际货币基金组织

50. 国际货币基金组织在其《香港的二零零八年第四条款磋商工作人员报告》中指出，香港特区一直以来都能在不同服务行业内不断创新，令生产力稳步提升。此外，国际货币基金组织认为，近期在订立与国际标准接轨的竞争法方面取得的进展，将有助提升香港的竞争力。